

# Arbeidsmiljøloven § 14-12 i lys av Norges EØS- forpliktelser

*Om endringene i adgangen til innleie etter arbeidsmiljøloven § 14-12  
er forenlig med vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten*

Kandidatnummer: 267446

Antall ord: 14955



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11.12.2023

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Rammene for den juridiske analysen av arbeidsmiljøloven § 14-12 i lys av EU- og EØS-retten.....	3
1.1.1	Tema og problemstilling .....	3
1.1.2	Konteksten til endringene i arbeidsmiljøloven § 14-12.....	5
1.1.3	Aktualitet.....	6
1.2	Nærmere om utvalgt terminologi .....	8
1.2.1	“Innleie” .....	8
1.2.2	“Bemanningsforetak” .....	9
1.3	Rettskildebildet og tolkningsprinsipper .....	10
1.3.1	EU- og EØS-rettens betydning for rettskildebildet .....	10
1.3.2	Nærmere om tolkning av EU- og EØS-rett.....	11
1.4	Fremstillingen videre og metodiske grep .....	12
2	Handlingsrommet etter EØS-retten for regulering av innleie .....	14
2.1	Vikarbyrådirektivet .....	14
2.2	Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 .....	15
2.2.1	Kun en implementeringsplikt? .....	16
2.2.2	«Allmenne hensyn».....	17
2.2.3	Lex superior: Tjenestefriheten .....	18
2.2.4	Praksis fra EU-domstolen.....	19
3	Regulering av innleie i norsk rett .....	22
3.1	Arbeidsmiljøloven § 14-9.....	22
3.2	Arbeidsmiljøloven § 14-12.....	22
3.2.1	En utvidet adgang.....	24
3.3	Noen utgangspunkter for den videre drøftelsen .....	26
4	Legitimt formål .....	28
4.1	Om restriksjonene søker å oppnå et legitimt formål .....	28
4.1.1	Uenighet mellom ESA og departementet om hva det <i>egentlige</i> formålet er....	28
4.1.2	En begrensning av tilknytningsformen, innleie (for å sikre topartsrelasjoner)	29

4.1.3	Grunnlag for en konklusjon?.....	31
4.2	Andre legitime formål .....	31
5	Egnethetskriteriet .....	34
5.1	Innholdet i egnethetsvurderingen .....	34
5.2	Beskyttelse av arbeidstakere .....	34
5.2.1	Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet .....	34
5.2.2	Om innstrammingen i innleieadgangen er egnet til å beskytte arbeidstakerne	38
5.3	«Forebygge misbruk».....	43
5.3.1	Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet .....	43
5.3.2	Om innstrammingen i innleieadgangen er egnet til å «forbygge misbruk» .....	44
5.4	«Sikre et velfungerende arbeidsmarked» .....	45
5.4.1	Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet .....	45
5.4.2	Om innstrammingen i innleieadgangen er egnet til å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» .....	46
5.5	Delkonklusjon .....	48
6	Nødvendighetskriteriet .....	50
7	Avsluttende betraktninger .....	54
	Litteraturliste .....	56

# 1 Innledning

## 1.1 Rammene for den juridiske analysen av arbeidsmiljøloven § 14-12 i lys av EU- og EØS-retten

### 1.1.1 Tema og problemstilling

Hovedregelen i norsk rett er at arbeidstaker skal ansettes fast. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 (1).<sup>1</sup> Et alternativ til fast ansettelse er innleie fra bemanningsforetak i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-12 (1).<sup>2</sup> Innleie fra bemanningsforetak er et praktisk alternativ når arbeidsgiver har behov for økt arbeidskraft i en midlertidig periode. I byggenæringen har innleie vært en måte å løse varierende arbeidskraftsbehov på, som i stor grad påvirkes av antall og omfang byggeprosjekter.<sup>3</sup> Innleie har også vært utbredt innenfor reiselivssektoren og andre bransjer der arbeidskraftsbehovet er sesongbasert.<sup>4</sup>

Lov- og forskriftsendringer fra 1. april 2023 innskrenker den generelle adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak.<sup>5</sup> Endringen innebærer at det ikke lenger er tillatt å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak begrunnet i at «arbeidet er av midlertidig karakter».<sup>6</sup> I avhandlingen skal det foretas en analyse av denne endringen. En annen endring som trådte i kraft 1. april 2023, er det omstridte totalforbudet mot innleie fra bemanningsforetak i Oslo, Viken og tidligere Vestfold i bygningsbransjen.<sup>7</sup> Dette er ikke gjenstand for denne analysen.

Endringer i innleieadgangen kan imidlertid ikke foretas uten en vurdering av Norges forpliktelser overfor den Europeiske Union (EU).<sup>8</sup> Avtalen om det Europeiske økonomiske

---

<sup>1</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 14-9 (1).

<sup>2</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-12 (1).

<sup>3</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 3; Bjørnstad (2017) s. 30-35; Fafø-notat 2021:17, s. 21-31.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-12 (1).

<sup>6</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-9 (2).

<sup>7</sup> Arbeidsmiljøloven § § 14-12 (6), jf. forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak § 4; Redaksjonen Dinbedrift (2023).

<sup>8</sup> Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven).

samarbeidsområde (EØS-avtalen) binder Norge til EUs indre marked.<sup>9</sup> Norsk lovgivning skal være forenlig med EU-rett etter hvert som direktiver og forordninger blir innlemmet i EØS-avtalen.<sup>10</sup>

EØS-rett har fått en stadig viktigere rolle i norsk arbeidsrett.<sup>11</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF av 19. november 2008 om vikararbeid (vikarbyrådirektivet) er blant flere direktiver som regulerer norsk arbeidsrett etter implementeringen i EØS-avtalen i 2012.<sup>12</sup> Direktivet har som formål å liberalisere og å anerkjenne vikarbyråvirksomhet, samt å verne sikkerheten til innleide arbeidstakere.<sup>13</sup> Vikarbyrådirektivet stiller minstekrav til nasjonal regulering av innleie. I tillegg fastslår tjenestefriheten, en av de fire grunnfrihetene i EUs indre marked, at det i utgangspunktet skal være fri flyt av tjenester på tvers av landegrensene i EU og EØS.<sup>14</sup> Innleie av arbeidskraft er en del av tjenestefriheten.<sup>15</sup>

Selv om EU- og EØS-retten har stor innflytelse på norsk arbeidsrett, har medlemsstatene et vidt handlingsrom for regulering av nasjonale arbeidsmarkeder. Dette handlingsrommet er likevel ikke ubegrenset.<sup>16</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 er en slik begrensning. Bestemmelsen fastslår at det kun er tillatt med forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid hvis det kan begrunnes i «allmenne hensyn».<sup>17</sup> For restriksjoner på tjenestefriheten begrenses handlingsrommet av at tiltaket må kunne rettferdiggjøres i tråd med EU-rettens formål- og proporsjonalitetsprinsipp.<sup>18</sup> I korte trekk innebærer formålsprinsippet at inngrepet må være begrunnet i et legitimt formål, mens proporsjonalitetsprinsippet angir at det må være egnet til å oppnå formålet, nødvendig og forholdsmessig i snever forstand.<sup>19</sup>

---

<sup>9</sup> Avtale om det Europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2. mai 1992, ikrafttredelse 1. januar 1994 (EØS-avtalen).

<sup>10</sup> E-4/04, *Pedicel*, avsnitt 28.

<sup>11</sup> Prop.74 L (2011-2012) punkt 1.1.

<sup>12</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF av 19. november 2008 om vikararbeid (vikarbyrådirektivet).

<sup>13</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 2.

<sup>14</sup> EØS-avtalen artikkel 36.

<sup>15</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 22.

<sup>16</sup> *Webb*, C-279/80; *Wolff og Muller*, C-60/03.

<sup>17</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 2.

<sup>18</sup> EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 33; E-2/06, *ESA mot Norge*, avsnitt 71 og 82, *Finalarte*, C-49/98, avsnitt 31, *Wolff og Müller*, C-60/03, avsnitt 34.

<sup>19</sup> *Ibid.*

Vilkåret «allmenne hensyn» i artikkel 4 nr. 1 er ansett som en henvisning til samme vurdering.

Når arbeidsmiljøloven § 14-12 oppstiller vilkår for å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak, er dette en restriksjon etter vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.<sup>20</sup> En begrensning i adgangen til innleie fra bemanningsforetak på tvers av medlemsstatenes landegrenser er også et inngrep i tjenestefriheten.<sup>21</sup> Innstramningen i innleieadgangen i § 14-12 fra 1. april 2023 reiser derfor spørsmål om formål- og proporsjonalitetsprinsippet er overholdt, i lys av både vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten. Det er denne problemstillingen som skal besvares i avhandlingen.

### **1.1.2 Konteksten til endringene i arbeidsmiljøloven § 14-12**

Innstramningen i innleieadgangen skjer som en konsekvens av at norske myndigheter, særlig i de senere årene, har vurdert omfanget av ansettelsesformen ved innleie fra bemanningsforetak som problematisk. Dette er blant annet fordi det er avdekket misbruk av innleieadgangen.<sup>22</sup>

Den norske arbeidslivsmodellen kjennetegnes av sterk organisering av arbeidslivets parter og kollektivautonomi. Det betyr at arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner har en sterk posisjon ved kollektiv avtaleregulering av lønns- og arbeidsvilkår.<sup>23</sup> Ved vikarbyrådirektivets inntreden var norske arbeidstakerorganisasjoner uenig i at direktivet skulle vedtas i norsk rett.<sup>24</sup> Direktivet begrenser kollektivautonomien ved at Norge internasjonalt er forpliktet til å forholde seg til direktivets handlingsrom. Arbeidstakerorganisasjonene ønsket å bevare den norske arbeidslivsmodellen med hovedregelen om faste ansettelser, som de fryktet direktivet skulle fortrenge.

Den norske arbeidslivsmodellen er basert på et topartsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.<sup>25</sup> Arbeidsmiljølovens verneregler for arbeidstaker gjelder primært for direkte

---

<sup>20</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-9 (2).

<sup>21</sup> Ettersom endringene klart utgjør en restriksjon, vil det ikke redegjøres for restriksjonsbegrepet i EØS-retten.

<sup>22</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 1 og 6.4.4; Høringsnotat (2022).

<sup>23</sup> Evju (2009) s. 1.

<sup>24</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1.

<sup>25</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

ansettelser.<sup>26</sup> Ved innleie fra bemanningsforetak oppstår et trepartsforhold, som lovgivningen i mindre grad tar hensyn til.<sup>27</sup> I lys av den norske arbeidslivsmodellen er innstramningen i innleieadgangen ment å sikre flere faste ansettelser og topartsforhold, i tillegg til økt organisering og et styrket vern for arbeidstakerne.

I løpet av de siste 40 årene har reguleringen av innleieadgangen gjennomgått betydelige endringer i norsk rett. Innleie var tidligere uregulert, før det ble forbudt i perioden 1971 - 2000, med mulighet for dispensasjoner. Fra år 2000 ble innleie for arbeid av midlertidig karakter tillatt, med en utvidet adgang for virksomhet med inngått tariffavtale.<sup>28</sup> I forbindelse med implementeringen av vikarbyrådirektivet i 2012 ble rettstilstanden videreført. Målet var å sikre at adgangen til innleie fra bemanningsforetak skulle tilsvare adgangen til midlertidig ansettelse, ettersom begge tilknytningsformene betraktes som alternativer til faste ansettelser. En utvidet adgang til innleie kunne bidra til å undergrave hovedregelen om faste ansettelser. Restriksjonene ble da, ikke uomtvistet, vurdert å være i samsvar med vikarbyrådirektivet.<sup>29</sup> Ved lovendringen 1. april 2023 er det vedtatt ytterligere restriksjoner på et område hvor det allerede har vært tvil om EØS-konformitet.<sup>30</sup> Endringen setter på spissen hvor stort handlingsrom staten har for restriksjoner på det aktuelle EØS-rettslige området.

### 1.1.3 Aktualitet

Endringene fra 1. april 2023 i adgangen til innleie har vært gjenstand for debatt. Næringslivsrepresentanter har kritisert endringene, mens arbeidstakerorganisasjoner som Landsorganisasjonen i Norge (LO), har støttet dem. Kritikerne hevder endringene vil påvirke næringslivet negativt, både for bedrifter som vanligvis benytter seg av innleie og bemanningsforetak.<sup>31</sup> Motsatt mener LO at arbeidstakerne vil få økt beskyttelse og at endringene kan bidra til å bekjempe sosial dumping.<sup>32</sup> I kjølvannet av endringene har ni bemanningsforetak saksøkt staten med et estimert tap på 35 millioner kroner, der de hevder

---

<sup>26</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1.

<sup>29</sup> Ibid. punkt 7.1.5.

<sup>30</sup> Ibid. punkt 7.1; Herland (2016); Eriksen og Nesheim (2016) s. 166.

<sup>31</sup> Devold og Kristensen (2023).

<sup>32</sup> Moen (2023).

staten er erstatningsansvarlig for lidt tap som følge av EØS-stridige restriksjoner.<sup>33</sup> Siste nytt 15. november 2023 er at Oslo tingrett tar saken til EFTA-domstolen for en rådgivende uttalelse i forkant av domstolsbehandling.<sup>34</sup> Staten, ved regjeringsadvokaten, har imidlertid bedt Oslo tingrett om å omgjøre beslutningen.<sup>35</sup> Det er en uvanlig begjæring, som har bakgrunn i en annen sak som verserer i domstolene per 11. desember 2023. Tidligere i år fremsatte 30 bemanningsforetak krav om midlertidig forføyning ved Oslo tingrett. Kravet ble avvist som følge av at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort brudd på EØS-forpliktelsene. Saken ble anket av 28 av 30 bemanningsforetak. Borgarting lagmannsrett avviste 15. november 2023 den ene sides forespørsel om en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen.<sup>36</sup> Lagmannsretten mente det forelå nok rettskilder til å fatte en avgjørelse, i tillegg til at kravets karakter om midlertidig forføyning ikke samsvarte med den lange behandlingstiden i EFTA-domstolen.<sup>37</sup>

Av størst relevans er EFTA Surveillance Authority's (ESAs) kontrollsak med endringene. Allerede i desember 2022 ved Stortingets vedtakelse av endringene etterspurte ESA om redegjørelse for vurderingene fra norske myndigheter. Etter svar fra regjeringen åpnet ESA sak mot Norge som fremgår av Formal Letter of Notice 19. juli 2023.<sup>38</sup> ESA har foreløpig konkludert med at restriksjonene fra 1. april 2023, både totalforbudet for innleie i bygningsbransjen og endringene i arbeidsmiljøloven § 14-12, bryter med EØS-forpliktelsene.<sup>39</sup> Den norske regjeringen mener imidlertid fremdeles at restriksjonene kan rettferdiggjøres.<sup>40</sup> Dersom ESA ikke aksepterer regjeringens synspunkt, er neste steg et formelt søksmålsvarsel fra ESA, etterfulgt av et eventuelt traktatbruddsøksmål mot Norge ved EFTA-domstolen.<sup>41</sup>

---

<sup>33</sup> NTB, E24.no (2023); Kolsrud (2023).

<sup>34</sup> NTB, Adressa.no (2023).

<sup>35</sup> Spence, Aftenposten.no (28.11.2023).

<sup>36</sup> Ibid.; TOSLO-2023-06-30.

<sup>37</sup> Borgarting lagmannsrett 23-138986ASK-BORG/04.

<sup>38</sup> LFN (19.07.2023).

<sup>39</sup> Ibid., s. 24.

<sup>40</sup> Svar til LFN (19.10.2023).

<sup>41</sup> Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7, 2. mai 1992, ikrafttredelse 1. januar 1994 (ODA-avtalen) artikkel 31.



Endringene har og vil sannsynligvis fortsette å påføre næringslivet ulemper ved virksomhetsorganisering og tap av omsetning. Bemanningsforetak har måttet gjennomgå betydelige nedskjæringer og er påført økonomiske tap.<sup>42</sup> For arbeidstakere er det en konsekvens at mulighetene for denne typen fleksibelt arbeid reduseres i arbeidsmarkedet.<sup>43</sup>

Dersom endringene er i strid med Norges EØS-forpliktelser, kan det få reelle praktiske konsekvenser for staten. Avtalepartene i EØS-avtalen skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle EØS-avtalen.<sup>44</sup> I EU-retten ble det i 1991 slått fast at staten kan holdes erstatningsansvarlig dersom borgerne blir skadelidende som følge av mangelfull gjennomføring av et direktiv.<sup>45</sup> Senere ble dette anerkjent som et uskrevet EØS-rettslig prinsipp av EFTA-domstolen og nasjonale domstoler.<sup>46</sup> En mulig konsekvens av at det nasjonale handlingsrommet etter vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten ikke overholdes, er erstatningsansvar for staten. Nasjonalt erstatningsansvar beror imidlertid på en konkret vurdering som ikke er hensiktsmessig å gå inn på for å besvare avhandlingens problemstilling.<sup>47</sup>

## 1.2 Nærmere om utvalgt terminologi

Begrepene «innleie» og «bemanningsforetak» er sentrale for analysen. Begrepenes innhold redegjøres derfor for innledningsvis. Avhandlingen tar utgangspunkt i begrepenes innhold etter arbeidsmiljøloven.

### 1.2.1 “Innleie”

Innleie er som nevnt en alternativ ansettelsesform fra hovedregelen om at arbeidstaker ansettes fast.<sup>48</sup> Innleie er ikke definert i arbeidsmiljøloven. Begrepets innhold følger indirekte av arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd, som beskriver utleie som «leie av arbeidstakere fra

---

<sup>42</sup> Fosaas (2023)

<sup>43</sup> Bjørnstad (2017) s. 30-35; Kvasdheim (2023).

<sup>44</sup> EØS-avtalen artikkel 3.

<sup>45</sup> *Francovich*, C-6/90.

<sup>46</sup> E-9/97, *Sveinbjörnsdóttir*; Rt. 2005 s. 1365.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Arbeidsmiljøloven §§ 14-9 (1) (2) og 14-12 (1).

en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse».<sup>49</sup> I stedet for et topartsforhold som normalt, er det ved innleie et trepartsforhold mellom utleier (arbeidsgiver), arbeidstaker og innleier.<sup>50</sup> Et kontraktsmessig oppdragsforhold regulerer forholdet mellom innleier og utleier. Mellom utleier og arbeidstaker foreligger et alminnelig ansettelsesforhold, som reguleres av arbeidsmiljøloven, i tillegg til arbeidsavtalen.<sup>51</sup> Arbeidsmiljøloven skiller mellom to typer innleie som reguleres ulikt. Hvilke regler som gjelder, beror på om det er innleie fra bemanningsforetak eller fra produksjonsbedrift.<sup>52</sup>

### 1.2.2 “Bemanningsforetak”

Arbeidsmiljøloven § 14-12 definerer bemanningsforetak som «virksomhet som har til formål å drive utleie». Siden arbeidsmiljøloven kun opererer med to former for innleie, fra bemanningsforetak og fra produksjonsbedrift, er innleie fra bemanningsforetak negativt avgrenset i loven. Innleie fra produksjonsbedrift er etter arbeidsmiljøloven § 14-13 når innleie skjer «innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier». Det er de reelle forholdene som avgjør. Selv om minstekravene er oppfylt, skal det foretas en konkret helhetsvurdering av om virksomheten har til formål å drive utleie eller ikke.<sup>53</sup> Alle tilfeller av innleie som ikke omfattes av § 14-13, er innleie fra bemanningsforetak.

«Bemanningsforetak» overlapper med vikarbyrådirektivets definisjon av «vikarbyrå».

Begrepet «vikarbyrå» er definert som «enhver fysisk eller juridisk person som i samsvar med nasjonal lovgivning inngår arbeidsavtaler eller arbeidsforhold med arbeidstakere med sikte på å leie dem ut til brukerforetak for midlertidig arbeid under deres tilsyn og ledelse».<sup>54</sup> I

---

<sup>49</sup> Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 25; Prop. 131 L (2021-2022) punkt 8.1.

<sup>50</sup> Regjeringen, veileder (2023) s. 5-6.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13. I lys av oppgavens tematikk vil tilgrensende spørsmål om grensen mellom innleie og bemanningsforetak, og grensen mellom bemanningsforetak og produksjonsbedrift ikke drøftes.

<sup>53</sup> Regjeringen, veileder (2023) s. 29-30.

<sup>54</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 3 1. b).

avhandlingen brukes ordene «vikarbyrå» og «bemanningsforetak» synonymt, som også samsvarer med departementets forståelse.<sup>55</sup>

## 1.3 Rettskildebildet og tolkningsprinsipper

### 1.3.1 EU- og EØS-rettens betydning for rettskildebildet

De norske innleiereglene i arbeidsmiljøloven kapittel 14 er hovedsakelig uttrykk for implementering av EU- og EØS-rett. Problemstillingen aktualiserer en vurdering av de norske innleiereglene opp mot det EØS-rettslige handlingsrommet i lys av vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten. Innledningsvis er det derfor relevant å forklare grunnstrukturene i EU- og EØS-retten og dens funksjon i norsk rett.<sup>56</sup>

EU-retten er et tosporet system bestående av primær- og sekundærrett. Traktater som TEU, TEUV og EØS-avtalen er primærrett, mens sekundærrett er forordninger, direktiver og beslutninger som har sitt rettsgrunnlag i primærretten.<sup>57</sup> Direktiver og forordninger er lex specialis til grunnfrihetene, slik vikarbyrådirektivet er til tjenestefriheten.<sup>58</sup> Direktiver og forordninger er alltid av EU-rettslig opprinnelse og gjelder som norsk rett ved at de innlemmes i EØS-avtalen. Direktiver er rettsakter som skal fremme et bestemt formål.<sup>59</sup> Det er opp til hver enkelt medlemsstat hvordan innholdet gjennomføres for å oppnå direktivets formål.

Avhandlingens tematikk krever en juridisk analyse av vikarbyrådirektivet, som er EU- og EØS-rett. Tjenestefriheten følger av EØS-avtalen artikkel 36 og er EØS-rett med en EU-rettslig parallell.<sup>60</sup> Som følge av homogenitetsprinsippet, som blir gjennomgått nedenfor, vil fremstillingen derfor baseres på både EØS-rett og EU-rett, i tillegg til norsk rett. Altså er det et omfattende landskap av relevante rettskilder. Det er likevel få autoritative kilder som konkret omhandler spørsmålet om EØS-strid ved innleierestriksjoner etter

---

<sup>55</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 4.1.

<sup>56</sup> Fredriksen (2012) s. 333-431.

<sup>57</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 159-167.

<sup>58</sup> Ibid. s. 334-336; E-2/11, *STX*, avsnitt 34, E-3/12, *Jonsson*, avsnitt 57; Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 22.

<sup>59</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 51.

<sup>60</sup> Traktaten om Den europeiske unions virkemåte konsolidert 2016 (TEUV) artikkel 56.

vikarbyrådirektivet. EU-domstolen har kun én gang konkret tatt stilling til forståelsen av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.<sup>61</sup> Avhandlingen vil derfor måtte se til tilgrensende rettspraksis om tjenestefriheten. I mangel på autoritative rettskilder som behandler spørsmålet vil det også bli lagt vekt på Generaladvokatens uttalelser, selv om den rettskildemessige vekten er langt mindre enn avgjørelser fra EFTA- og EU-domstolen.<sup>62</sup> ESA og norske myndigheter har korrespondert sine syn på hvorvidt innleierestriksjonene utgjør brudd på Norges EØS-forpliktelser.<sup>63</sup> Brevene har ikke selvstendig rettskildemessig vekt, men de viser myndigheters tolkning av rettskildene som kan gi visse tolkningsbidrag. Dessuten beror vurderingen etter formål- og proporsjonalitetsprinsippet på hvilken rolle innleie har i det norske arbeidsmarkedet. For denne delen vil diverse rapporter og statistikker illustrere hvilke vurderingsgrunnlag som er bakgrunn for lovendringene, uten at dette er rettskilder.

### **1.3.2 Nærmere om tolkning av EU- og EØS-rett**

EØS-avtalen er en folkerettslig traktat som gjelder som norsk rett. Utgangspunktet for tolkning er derfor ulovfestede prinsipper for traktatolking.<sup>64</sup> EØS-avtalen gir imidlertid egne anvisninger for hvilken juridisk metode som gjelder ved tolkning av traktaten.

Homogenitetsprinsippet er et sentralt tolkningsprinsipp i EØS-retten. Prinsippet kan utledes av EØS-avtalen artikkel 1. nr. 1 som angir at «[f]ormålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS».<sup>65</sup>

Homogenitetsprinsippet skal sørge for at formålet om et ensartet europeisk indre marked blir realisert.<sup>66</sup> Det leder til at EØS-avtalens innhold skal tolkes likt som sine paralleller i EU-retten. Deriblant skal de fire grunnleggende friheter, fri flyt av varer, tjenester, kapital og

---

<sup>61</sup> AKT, C-533/13.

<sup>62</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 135; Generaladvokaten er en særegen EU-rettslig funksjon. Generaladvokaten er en type forberedende dommer og deltaker i EU-domstolen. Forslaget til Generaladvokaten er ikke bindende, men gir en indikasjon på rettstilstanden.

<sup>63</sup> ESA (10.02.2023); Regjeringen (05.05.2023); LFN (19.07.2023); Svar til LFN (19.10.2023).

<sup>64</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 323.

<sup>65</sup> EØS-avtalen artikkel 1 nr. 1.

<sup>66</sup> Fredriksen (2012).

personer, tolkes likt i EU- og EØS-retten.<sup>67</sup> Prinsippet leder også til at vikarbyrådirektivet skal forstås på samme måte i EU- og EØS-retten, og at sekundærrett må tolkes i lys av EU- og EØS-rettens primærrett.<sup>68</sup> Vikarbyrådirektivet skal altså tolkes i lys av tjenestefriheten.

Homogenitetsprinsippet leder også til at EU-rettens tolkningslære langt på vei blir utgangspunktet for tolkning av EØS-rett.<sup>69</sup> Utgangspunktet for EU-rettens juridiske metode er bestemmelsens ordlyd, med større vekt på en kontekstuell og formålsorientert tolkning enn i norsk rett.<sup>70</sup> Dette bunner i at EU-retten er offisiell på flere språk. At EU-retten er flerspråklig nødvendiggjør i tillegg at ordlyden tolkes samsvarende ved hjelp av en utviklende prejudikatdomstol.<sup>71</sup> Ved tolkning av EØS-rett har EU-domstolens rettsavgjørelser, sammen med EFTA-domstolens, betydelig rettskildemessig vekt der EU- og EØS-retten harmoniserer.<sup>72</sup> Innholdet i tjenestefriheten og vikarbyrådirektivet harmoniserer i EU- og EØS-retten, og EU-domstolens avgjørelser er derfor av rettskildemessig betydning for avhandlingens analyse.

Regler i EØS-avtalen som er gjennomført i norsk lov er av høyere rang enn annen norsk lovgivning, og vil ved konflikt gå foran.<sup>73</sup> Innleierrestriksjonene fra 1. april 2023 må fravike for EØS-avtalen artikkel 36 som er norsk lov, dersom de er EØS-stridige. Vikarbyrådirektivet har imidlertid ikke samme forrang etter EØS-loven § 2, da direktivet ikke har direkte virkning og ikke gjelder som norsk lov.<sup>74</sup>

## 1.4 Fremstillingen videre og metodiske grep

Oppgavens problemstilling er om arbeidsmiljøloven § 14-12 samsvarer med Norges EØS-forpliktelser etter vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten, herunder formål- og proporsjonalitetsprinsippet. Avhandlingens analyse består av om det (1) foreligger ett eller flere legitime formål i lys av EØS-retten som endringene i § 14-12 er begrunnet i, om (2)

---

<sup>67</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 70; EØS-avtalen artikkel 6.

<sup>68</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 56; E-2/11, *STX*, avsnitt 34; *Laval*, C-341/05, avsnitt 58 og 98.

<sup>69</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 323.

<sup>70</sup> *Ibid.*, s. 332 og s. 341-345; *Daimler*, C-232/20, avsnitt 29.

<sup>71</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 347-351.

<sup>72</sup> Fredriksen (2012).

<sup>73</sup> EØS-loven §§ 1 og 2.

<sup>74</sup> *JH mot KG*, C-681/18, avsnitt 32; Sejersted mfl. (2011) s. 205-206.

endringene objektivt sett er egnet til å forfølge et legitimt formål, og om (3) endringene er nødvendig og forholdsmessig i snever forstand.

Avhandlingen berører et svært komplekst tema; skjæringspunktet mellom norsk arbeidsrett og EU- og EØS-rett. Det kreves derfor en nøyaktig og kritisk gjennomgang av de rettslige spørsmålene som aktualiseres.

Den juridiske analysen tar form i en de lege lata vurdering, altså om hva som er gjeldende rett. Drøftelsen av EØS-strid vil videre innbefatte argumenter som kan ha rettspolitiske preg. Formålet med disse argumentene er likevel ikke å foreta en rettspolitisk analyse, men å vurdere tiltakets EØS-konformitet.

Gjennomgangen over setter rammene for avhandlingens tema. Første del av hoveddelen presenterer vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1, EØS-avtalen artikkel 36 og arbeidsmiljøloven § 14-12. Andre del vil inneholde en konkret vurdering av innleierrestriksjonene fra 1. april 2023 opp mot EØS-retten.

## 2 Handlingsrommet etter EØS-retten for regulering av innleie

### 2.1 Vikarbyrådirektivet

Vikarbyrådirektivet ble opprettet for å harmonisere EU-medlemsstatenes regulering av innleie fra vikarbyrå.<sup>75</sup> Vikarbyrådirektivets formål er todelt.<sup>76</sup> For det første skal direktivet sikre beskyttelse av innleide arbeidstakere og forbedre standarden for vikararbeid ved å innføre prinsippet om likebehandling; de innleide arbeidstakerne skal hovedsakelig ha de samme vilkårene som direkte ansatte i innleievirksomheten når oppdraget pågår. For det andre søker direktivet å anerkjenne vikarbyråer som arbeidsgivere og å skape passende rammer for bruk av innleide arbeidstakere, med mål om å fremme arbeidsplasser og utviklingen av fleksible arbeidsformer. Det følger av direktivets fortale at innleie ikke bare tilfredsstillende bedriftens behov for fleksibilitet, men også tar hensyn til arbeidstakernes ønske om å balansere privatliv og arbeidsliv.<sup>77</sup> Det vises til at ansettelsesformen aktivt bidrar til jobbskaping og støtter deltakelse og integrering i arbeidsmarkedet.<sup>78</sup> Slik søker direktivet å skape balanse mellom et fleksibelt arbeidsmarked og arbeidstakernes behov for sikkerhet.

Vikarbyrådirektivets anvendelsesområde følger av artikkel 1. Direktivet får anvendelse på «arbeidstakere som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold med et vikarbyrå, og som leies ut til brukerforetak for å arbeide midlertidig under deres tilsyn og ledelse».<sup>79</sup> Direktivet treffer på både offentlige og private foretak som er «vikarbyrå» eller «brukerforetak».<sup>80</sup> Etter ordlyden gjelder direktivet for alle foretak som defineres som vikarbyrå<sup>81</sup> og alle innleievirksomheter som er brukerforetak. «Brukerforetak» er legaldefinert som «enhver juridisk eller fysisk person som en vikar arbeider midlertidig for».<sup>82</sup> En «vikar» er definert

---

<sup>75</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet.

<sup>76</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 2.

<sup>77</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 11.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 1.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Se punkt 1.2.

<sup>82</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 3 1. d).

som «en arbeidstaker som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold med et vikarbyrå med sikte på å bli leid ut til et brukerforetak for å arbeide midlertidig under dets tilsyn og ledelse».<sup>83</sup> Anvendelsesområdet for vikarbyrådirektivet er dermed klart avgrenset til midlertidig innleie. Direktivet beskriver derimot ikke hva som er «midlertidig» innleie. EU-domstolen har presisert at innholdet i «midlertidig» retter seg mot tilknytningens varighet mellom innleier og innleid arbeidstaker, og følgelig ikke mot arbeidets karakter.<sup>84</sup>

## 2.2 Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1

Det følger av den norske versjonen av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 at «forbud» mot eller «restriksjoner» på bruk av «vikararbeid» «skal begrunnes bare med» «allmenne hensyn», «særlig» med hensyn til «vern av vikarer, krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen eller behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk».<sup>85</sup>

Ordlyden av artikkel 4 nr. 1 angir at hovedregelen i nasjonal rett skal være ubegrenset adgang til midlertidig innleie av arbeidskraft, men at adgangen kan innskrenkes dersom det er begrunnet i «allmenne hensyn». Ordlyden «restriksjon» viser til ethvert inngrep i en rett eller frihet i EU- og EØS-retten. Dette støttes av at EU-domstolen tolker begrepet svært vidt.<sup>86</sup> En ordlydstolkning av «allmenne hensyn» viser at det må være en objektiv enighet om at hensynet er viktig å fremme i et samfunnsmessig perspektiv. Bestemmelsen lister opp ulike hensyn som er «allmenne hensyn», som «vern av vikarer», «krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen», eller behovet for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» og «forebygge misbruk». Listen er imidlertid ikke uttømmende etter ordlyden til «særlig». Bestemmelsen gir ikke videre informasjon om hvilke øvrige hensyn som utgjør «allmenne hensyn».

Det er enighet om at «allmenne hensyn» i artikkel 4 nr. 1 skal forstås som en henvisning til den alminnelige læren om allmenne hensyn utpenslet av EU-domstolen, som først og fremst er utviklet for restriksjoner på grunnfrihetene.<sup>87</sup> Læren om allmenne hensyn innebærer at et

---

<sup>83</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 3 1. c).

<sup>84</sup> *Daimler*, C-232/20, avsnitt 37-39.

<sup>85</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.

<sup>86</sup> *Laval*, C-341/05, avsnitt 98-99.

<sup>87</sup> Heuvel (2011) s. 196-209; *Portugaia Construções*, C-164/99, avsnitt 19.



tiltak må være begrunnet i et legitimt formål, som tiltaket er egnet til å fremme, og at tiltaket er nødvendig og forholdsmessig i snever forstand. I lys av det ovennevnte kan restriksjoner på vikararbeid aksepteres hvis det er i tråd med formål- og proporsjonalitetsprinsippet.

Artikkel 4 har overskriften «Gjennomgåelse av restriksjoner eller forbud», og står i kapittel 1 med tittel «Alminnelige bestemmelser». Artikkelenes øvrige bestemmelser nr. 2 til nr. 5 fastsetter hovedsakelig prosessuelle krav ved implementeringen av direktivet. Dette har reist spørsmål om hvilket anvendelsesområde artikkel 4 nr. 1 har i etterkant av implementeringen. Spørsmålet er om bestemmelsen faktisk gir en løpende materiell forpliktelse for nasjonale myndigheter.<sup>88</sup>

### **2.2.1 Kun en implementeringsplikt?**

I *AKT*, som også er den eneste avgjørelsen som konkret berører artikkel 4 nr. 1, vurderes det om bestemmelsen kun innebærer en implementeringsplikt for lovgiver.<sup>89</sup> Det avgrenses mot en utførlig vurdering av dette spørsmålet, på bakgrunn av at konklusjonen uansett ikke nevneverdig påvirker innholdet i analysen. Samme vurdering vil uansett måtte tas for lovendringens grenseoverskridende dimensjon, som utgjør et inngrep i tjenestefriheten, se punkt 2.2.3 nedenfor. For fullstendighetens skyld gjennomgås det rettslige spørsmålet likevel kort. I *AKT* konkluderer EU-domstolen med at artikkel 4 nr. 1 ikke er en plikt for nasjonale domstoler, men er taus om den potensielt videre rekkevidden.<sup>90</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse går grundigere til verks og konkluderer med at bestemmelsen er en løpende materiell plikt for nasjonale myndigheter, som domstolene også plikter å hensynta.<sup>91</sup> I *JH mot KG* tolkes EU-domstolens konklusjon i *AKT* som at artikkel 4 nr. 1 skal anses for «at fastsette rammerne for medlemsstaternes lovgivende virksomhet på området for forbud mod eller restriksjoner i anvendelsen af vikararbejde».<sup>92</sup> Her betrakter ikke EU-domstolen artikkel 4 nr. 1 som enten en implementeringsplikt eller en løpende plikt. Selv om rettstilstanden fremdeles er usikker, tilsier dette at artikkel 4 nr. 1 også er en løpende materiell forpliktelse for lovgiver.

---

<sup>88</sup> *AKT*, C-533/13.

<sup>89</sup> *Ibid.*, avsnitt 17.

<sup>90</sup> *Ibid.*, avsnitt 21-32.

<sup>91</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *AKT*, avsnitt 36, 84 og 93.

<sup>92</sup> *JH mot KG*, C-681/18, avsnitt 44.

Avhandlingen tar utgangspunkt i artikkel 4 nr. 1 for å besvare spørsmålet om § 14-12 (1) er i tråd med formål- og proporsjonalitetsprinsippet. Det vil suppleres med EØS-avtalen artikkel 36 som utgjør et særskilt rettsgrunnlag for grenseoverskridende innleie, i tillegg til at direktivets fortale presiserer at direktivet ikke kan tolkes isolert fra tjenestefriheten.<sup>93</sup>

### 2.2.2 «Allmenne hensyn»

Hvilke formål som er legitime avhenger av rettsområdet og tiltakets karakter, etter læren om allmenne hensyn.<sup>94</sup> Legitime formål for restriksjoner etter artikkel 4 nr. 1 vil kunne utledes av en formålsoverordnet og kontekstuell tolkning av bestemmelsen. Det tosidige formålet viser at direktivet søker å liberalisere vikarbyråvirksomhet, ved at reguleringer som forhindrer virksomheten skal fjernes på nasjonalt nivå, samtidig som at arbeidstakernes sosiale hensyn skal ivaretas.<sup>95</sup> Dette illustrerer at direktivets to formål går hånd i hånd, ettersom det er en forutsetning for liberalisering av vikarbyråvirksomheten at innleide arbeidstakere oppnår et styrket vern. Direktivet er også ment å fremme fleksibiliteten vikararbeid bidrar til, ikke bare for arbeidsgiver, men også for arbeidstaker.<sup>96</sup> Hva som utgjør et legitimt formål for innleierestriksjoner må derfor ta i betraktning EU-lovgivers ønske om å liberalisere vikarbyråvirksomhet med fordeler både for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Vikarbyrådirektivet ble vedtatt med rettsgrunnlag i TEUV artikkel 153.<sup>97</sup> Bestemmelsens formål er blant annet å sikre trygge arbeidsforhold, som sikkerhet og helse, arbeidsvilkår, trygd og sosial trygghet, vern for arbeidsavtaler, og likebehandling mellom kjønn.<sup>98</sup> I tråd med intensjonen bak direktivets rettsgrunnlag, kan restriksjoner etter artikkel 4 nr. 1 rettferdiggjøres dersom de er i samsvar med de nevnte målene.

Likebehandlingsprinsippet er direktivets konkrete tiltak for å sikre vern av innleide arbeidstakere, slik at de gis like vilkår som faste ansatte.<sup>99</sup> Det følger av artikkel 9 at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene «kan anvende eller innføre lover eller

---

<sup>93</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 22.

<sup>94</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 137-138.

<sup>95</sup> Eriksen og Nesheim (2016) s. 164.

<sup>96</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 11.

<sup>97</sup> TEUV artikkel 153.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 5.

forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne, eller til å fremme eller tillate at partene i arbeidslivet inngår tariffavtaler som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». <sup>100</sup> Det tilsier at tiltak som søker å styrke innleide arbeidstakeres vern er legitimt begrunnet. Direktivet skal også respektere arbeidsmarkedenes ulikheter og forholdet mellom partene i arbeidslivet. <sup>101</sup> Dette viser at statene tilkjennes et vidt handlingsrom i begrunnelsen av restriksjoner, herunder også i relasjon til hva som er beskyttelsesverdige formål.

### 2.2.3 Lex superior: Tjenestefriheten

I lys av at vikarbyrådirektivet er lex specialis til tjenestefriheten, har formålene som er beskyttelsesverdige på tjenestefrihetens område overføringsverdi til restriksjoner på vikararbeid. <sup>102</sup> Det følger av EØS-avtalen artikkel 36 nr. 1 at «[i]nnen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager». <sup>103</sup> Ordlyden til bestemmelsen tilsier at det skal være ubegrenset adgang til å utføre tjenester i alle EU- og EFTA-medlemsland, så lenge det er innenfor virkeområdet til EØS-avtalen og i tråd med øvrige bestemmelser i EØS-avtalen.

EØS-avtalen artikkel 37 lister opp hvilke tjenester som er omfattet. <sup>104</sup> Tjenester som inngår i tjenestefriheten er «tjenester som vanligvis ytes mot betaling», men som ikke er omfattet av bestemmelser om det frie varebytte og den frie bevegelse for kapital og personer. Artikkel 37 nevner eksplisitt at «industriell virksomhet», «handelsvirksomhet», «håndverkervirksomhet» og «virksomhet innen de frie yrker» er «tjenester» som er omfattet av den grunnleggende friheten i artikkel 36.

Formålet med tjenestefriheten er «å liberalisere al erhvervsvirksomhed, der udøves mod betaling og ikke omfattes af bestemmelserne om fri bevægelighed for varer, personer og

---

<sup>100</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 9.

<sup>101</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 12.

<sup>102</sup> Ibid. punkt 22; Heuvel (2011) s. 195-211.

<sup>103</sup> EØS-avtalen artikkel 36.

<sup>104</sup> EØS-avtalen artikkel 37.

kapital».<sup>105</sup> Tjenestefriheten som *lex superior* til vikarbyrådirektivet tilsier at selv om direktivets bestemmelser, fortale og rettsgrunnlag har hovedvekten på arbeidstakernes vern, bygger direktivet også på hensynet til det frie marked, med fri flyt av tjenester. Samlet gjenspeiler denne tolkningen direktivets todelte formål og tilsier at rettferdiggjøringen av restriksjoner også skal ta i betraktning et ønske om liberalisering av vikarbyråvirksomhet og tjenestefriheten. Juridisk teori tar til orde for at i enkelte tilfeller kan restriksjoner som i utgangspunktet er lovlige etter artikkel 4 og begrunnet i et legitimt formål om å beskytte arbeidstakere, likevel måtte anses ulovlige, på bakgrunn av at det går på bekostning av hensynet til liberalisering.<sup>106</sup> I et slikt tilfelle vil det måtte foretas en avveining av hensynene som ligger bak tjenestereglene og hensynene bak rettsgrunnlaget, artikkel 153.

Traktatfestede legitime formål for restriksjoner på tjenestefriheten er hensynet til «offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen».<sup>107</sup> Utover de traktatfestede formålene har EU- og EFTA-domstolen akseptert en rekke andre legitime formål.<sup>108</sup>

## 2.2.4 Praksis fra EU-domstolen

EU-domstolens uttalelser nyter betydelig rettskildemessig vekt ved tolkningen av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.<sup>109</sup> I tillegg til spørsmålet om rekkevidden av bestemmelsen som vist over, ble det i *AKT* oppstilt et spørsmål om det var en restriksjon i henhold til direktivet å kun tillate vikararbeid i visse opplistede tilfeller. Bakgrunnen var at nasjonale bestemmelser fastslo at vikararbeid ikke var tillatt ved langvarig arbeidskraftsbehov, der arbeidstakerne ble brukt på lik måte som faste ansatte.<sup>110</sup> Hvorvidt dette var restriksjoner og om de i så fall var lovlige, ble imidlertid ikke besvart fordi EU-domstolen mente at svaret på rekkevidden av artikkel 4 nr. 1 gjorde det unødvendig å besvare de to siste spørsmålene.<sup>111</sup> Avgjørelsen er svært knapp og gir ikke videre føringer på hva som er lovlige restriksjoner etter artikkel 4 nr. 1.

---

<sup>105</sup> *Demirkan*, C-221/11, avsnitt 34.

<sup>106</sup> Heuvel (2011) s. 214.

<sup>107</sup> EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 33.

<sup>108</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03; *Webb*, C-279/80.

<sup>109</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 347-351.

<sup>110</sup> *AKT*, C-533/13.

<sup>111</sup> *AKT*, C-533/13, avsnitt 33.

Generaladvokatens forslag til avgjørelse gir mer veiledning til forståelsen av bestemmelsen.<sup>112</sup> Generaladvokaten fastslår at vurderingen for restriksjoner på vikararbeid er identisk vurderingen for inngrep i tjenestefriheten.<sup>113</sup> Direktivet er ikke ment å skulle erstatte faste ansettelser, i tråd med at direktivet impliserer at ansettelsesformen skal være midlertidig.<sup>114</sup> Generaladvokaten uttaler så at restriksjoner som ivaretar direktivets formål om at innleie er midlertidig, er begrunnet i «allmenne hensyn». Det fremheves at EU-lovgiver, ved å unnlate å definere situasjoner som begrunner anvendelsen av vikararbeid, overlater en vid skjønnsmargin for statene å definere hvilket arbeid som er vikararbeid. Slik skal direktivet respektere arbeidsmarkedenes forskjellighet.<sup>115</sup>

En annen sak for EU-domstolen, *Webb*, gjaldt spørsmål om reguleringer av innleie av arbeidskraft var i strid med tjenestefriheten.<sup>116</sup> I henhold til nederlandsk lov kunne en lisens nektes dersom det var grunn til å frykte at innleie av arbeidskraft kunne skade gode relasjoner i arbeidsmarkedet, eller at interessene til de berørte arbeidstakerne ikke var tilstrekkelig beskyttet.<sup>117</sup> Innleie av midlertidig arbeidskraft var begrenset til tre måneder, med mindre spesiell tillatelse ble gitt. Innleie som kunne føre til at vikarer erstattet faste ansatte ble ansett å forstyrre arbeidsforholdene. I bygge- og metallindustrien forelå et totalforbud mot innleie. Som følge av dette inneholdt de nederlandske reglene flere forbud og begrensinger på innleie av arbeidskraft.

EU-domstolen bemerket at innleie av arbeidskraft er et særlig sensitivt spørsmål fra et arbeidsmarkeds- og sosialt synspunkt.<sup>118</sup> Tilknytningens særlige karakter i forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere ble ansett å kunne påvirke forholdene i arbeidsmarkedet. EU-domstolen viste til at andre nasjoners begrensninger av innleie, både begrensninger generelt og forbud mot innleie, var lovlige inngrep i tjenestefriheten. Medlemsstatene kunne lovlig innføre begrensningene dersom det var grunn til å frykte at innleie ville skade forholdene på arbeidsmarkedet eller at arbeidstakernes interesser ikke ville bli tilgodesett tilstrekkelig ved

---

<sup>112</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse i *AKT*, C-533/13, avsnitt 98-105.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*, avsnitt 110-112.

<sup>115</sup> *Ibid.*, avsnitt 114-115.

<sup>116</sup> *Webb*, C-279/80, avsnitt 6.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*, avsnitt 18-19.

tilknytningsformen. Domstolen utviste forsiktighet med å overprøve nasjonale beslutninger og tilkjente statene en vid skjønnsmargin ved regulering av spørsmålet. De legitime formålene for restriksjoner på tjenestefriheten var særlig arbeidstakers trygghet, å sikre et fungerende arbeidsmarked og å unngå omgåelser. Dette gjenspeiler de opplistede hensynene i artikkel 4 nr. 1, og illustrerer ytterligere den tette forbindelsen mellom vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten.

*Webb* er fra 1981 og overføringsverdien til avhandlingens spørsmål er svak. At også vikarbyrådirektivets inntreden var etter *Webb* medfører at domstolens premisser ikke får like stor betydning i etterkant. Likevel kan *Webb*, i likhet med *AKT*, tas til inntekt for at bemanningsforetakenes rolle i det nasjonale arbeidsmarkedet er et særskilt sensitivt tema og at statens skjønnsmargin er vid ved innføring av tiltak på området.

## 3 Regulering av innleie i norsk rett

### 3.1 Arbeidsmiljøloven § 14-9

Arbeidsmiljøloven og forskrift om innleie fra bemanningsforetak er blant de regelverkene som skal overholde Norges forpliktelser etter vikarbyrådirektivet, med utgangspunkt i ubegrenset tilgang for midlertidig innleie av arbeidskraft, likebehandlingsprinsippet, samt grunnfriheten om fri flyt av tjenester.<sup>119</sup>

Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) at «arbeidstaker skal ansettes fast», og med fast ansettelse «menes i denne lov at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang». Ordlyden tilsier at faste ansettelse må avsluttes med en formell oppsigelse som følger lovens materielle og prosessuelle krav. Bestemmelsen viser at faste ansettelse skal sikre forutsigbarhet og beskyttelse. På den måten har hovedregelen om faste ansettelse grunnlag i lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold.<sup>120</sup>

Arbeidsmiljøloven bygger på en tanke om at arbeidstaker og arbeidsgiver står i et skjevt kontraktsforhold, der arbeidstaker er den svake part. Lovgivningen søker å jevne ut maktubalansen og sikre arbeidstakers rettigheter.<sup>121</sup> Arbeidsmiljølovens verneregler er som nevnt utformet med sikte på et topartsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.<sup>122</sup> Arbeidsgivers plikter etter arbeidsmiljøloven gjelder hovedsakelig overfor egne arbeidstakere, og ikke tredjeparter. Dette danner bakteppet for restriksjonene i innleieadgangen.

### 3.2 Arbeidsmiljøloven § 14-12

Adgangen til innleie fra bemanningsforetak er som vi har sett et unntak og et alternativ til fast ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 (1). Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) at

---

<sup>119</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.

<sup>120</sup> Arbeidsmiljøloven § 1-1 bokstav b.

<sup>121</sup> Arbeidsmiljøloven § 1-9; Fougner mfl. (2018) lovkommentar til § 1.

<sup>122</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.

«innleie fra bemanningsforetak er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav b til e». Fra 1. april 2023 er innleie fra bemanningsforetak dermed tillatt for: b) arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat), c) praksisarbeid, d) deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten, og e) idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten.<sup>123</sup> For innholdet av «innleie» og «bemanningsforetak» vises det tilbake til fremstillingen i punkt 1.2. Ordlyden i § 14-12 (1) tilsier at innleie er et unntak fra hovedregelen om faste ansettelser, som kun er lovlig for de spesifikke typetilfeller som er listet opp i § 14-9 (2) b-e.

Fra 1. april 2023 ble arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) endret til å ikke lenger henviser til bokstav a i § 14-9 (2). Tilsvarende innstramming ble foretatt i statsansatteloven.<sup>124</sup> Endringene innebærer at det ikke lenger vil være lovlig å leie arbeidskraft fra bemanningsforetak av den begrunnelse at «arbeidet er av midlertidig karakter». En naturlig språklig forståelse angir at vilkåret gjelder for tidsbegrensede arbeidsoppgaver. Ordlyden gir derimot ikke konkret anvisning på hvor terskelen ligger for at arbeidets natur er tidsbegrenset *nok*.

Forarbeidene ved vedtakelsen av vilkåret kan gi veiledning for når «arbeidet er av midlertidig karakter». Formålet med vilkåret var å bevare hovedregelen om faste ansettelser, og at alternative tilknytningsformer skulle være forbeholdt tilfeller som ikke kunne dekkes av permanent arbeidskraft.<sup>125</sup> Å leie inn arbeidstakere for flere midlertidige perioder ville medføre omgåelser av stillingsvernsreglene, hvor arbeidsgivers plikter ellers ville blitt utløst fordi det var et egentlig permanent behov for arbeidstakere.<sup>126</sup> Forarbeidene fastslår at tidsbestemte ansettelsesavtaler kan inngås hvis «arbeidsoppgavene har et tidsbegrenset preg og skiller seg fra det som ellers løpende utføres hos arbeidsgiver».<sup>127</sup> Denne uttalelsen er videreført i rettspraksis.<sup>128</sup> Etter dette vil det være flere forhold som etter en konkret og skjønnsmessig vurdering av arbeidets art omfattes av «midlertidig karakter». I rettspraksis har

---

<sup>123</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-12 (7), jf. forskrift om innleie fra bemanningsforetak § 3.

<sup>124</sup> Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) § 11 (1).

<sup>125</sup> Ot.prp nr. 50 (1993-1994) s. 165.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Rt. 2001 s. 1413 s. 1420.



det vært tillatt ved eksempelvis virksomheters behov for spesiell kompetanse, behov for arbeidskraft som følge av kortvarige og uforutsigbare situasjoner og sesongarbeid.<sup>129</sup>

Innleieadgangen for arbeid av «midlertidig karakter» virker å være det alternativet for innleie som treffer bredest. Dermed er det også det mest praktiske alternativet. Foruten vikartilfellene etter bokstav b er innleieadgangen forbeholdt nokså konkrete og unike tilfeller.<sup>130</sup> Endringen fra 1. april 2023 som ikke tillater innleie fra bemanningsforetak når «arbeidet er av midlertidig karakter» medfører altså en betydelig begrensning i innleieadgangen.

### **3.2.1 En utvidet adgang**

Etter § 14-12 (2) gis det en utvidet adgang til innleie fra bemanningsforetak uavhengig av vilkårene i § 14-12 (1). For å benytte seg av den utvidede adgangen må fire kumulative vilkår være oppfylt:<sup>131</sup> (1) Innleievirksomheten må være bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, (2) den lokale avtalen må inngås med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, (3) innleien må være tidsbegrenset, og (4) avtalen må være skriftlig. En tilsvarende adgang gjelder for offentlige virksomheter, ved avtale med tjenestemannsorganisasjoner som har forhandlingsrett.<sup>132</sup>

En fagforening har innstillingsrett med 10 000 eller flere arbeidstakere som medlemmer.<sup>133</sup> For å oppfylle kravet om avtale med tillitsvalgte må virksomheten ha egne ansatte i samme arbeidstakerkategori som de ønsker å leie inn, og de tillitsvalgte må representere et flertall av denne arbeidstakerkategorien. Den siste tiden har det pågått en diskusjon om hva som ligger i ordlyden til «tillitsvalgte». Usikkerheten har vært knyttet til om begrepet er avgrenset til fagforeningstillitsvalgte, eller om bestemmelsen også omfatter organisasjonsløse tillitsvalgte. Departementet har nylig avklart at ordlyden «tillitsvalgte» var ment å sikte til

---

<sup>129</sup> Rt. 1985 s. 1141 s. 1147; Rt. 1991 s. 872 s. 875-876; Rt. 2007 s. 129.

<sup>130</sup> Arbeidstilsynet, «sluttrapport – innleieprosjektet» (2023), s. 10.

<sup>131</sup> Regjeringen, veileder (2023) s. 12.

<sup>132</sup> Statsansatteloven § 11.

<sup>133</sup> Lov 27. september 2012 nr. 1 om arbeidstvister (arbeidstvistloven) § 39.

fagforeningstillitsvalgte, og at dette skal vedtas med flertall på Stortinget.<sup>134</sup> I så fall er det en begrensning i den utvidede adgangen.

Adgangen etter andre ledd har bakgrunn i den norske arbeidsmodellen som bygger på tillit til kollektivautonomien og et ønske om å fremme organisering av arbeidslivet. Ved tariffavtale med en fagforening med over 10 000 medlemmer og lokal avtale med tillitsvalgte, har lovgiver ansett motparten sterk nok til å balansere et ujevnt maktforhold. I et slikt tilfelle mener departementet at arbeidstakernes sosiale hensyn ivaretas, tross innleie.

Innleieadgangen etter § 14-12 (2) er mest praktisk for større virksomheter der arbeidstakerne er organisert og det er inngått tariffavtale med en fagforening med innstillingsrett. For mindre bedrifter som ikke har inngått en slik tariffavtale vil endringen fra 1. april 2023 medføre en betydelig begrensning i innleieadgangen, som igjen vil føre til konkurranseulempen for dem. Departementet forsvarer konkurranseulempen med at den norske arbeidsmodellen bygger på at organisering skal medføre fordeler.<sup>135</sup> Det vises også til en rapport fra Fafo som viser at omtrent 93 prosent av de organiserte arbeidstakerne i private virksomheter er organisert i en fagforening med innstillingsrett.<sup>136</sup> Departementet nevner ikke den totale organiseringsgraden i den sammenheng, som per 2021 utgjorde omtrent 50 prosent av arbeidstakerne.<sup>137</sup> Det illustrerer at flere virksomheter ikke tilfredsstiller kravene etter andre ledd. I praksis vil adgangen ikke være aktuell for dem. Den utvidede adgangen avhenger også av partsautonomi ved at hver enkelt fagforening og tillitsvalgte på lokalt nivå må akseptere innleie på visse vilkår. Selv om virksomheter ellers oppfyller kravene etter § 14-12 (2), må de altså fremforhandle en lokal avtale med tillitsvalgte.

I forskrift om innleie fra bemanningsforetak er det gitt dispensasjon for innstrammingen for helsepersonell og arbeidstakere med spisskompetanse som skal utføre rådgivnings- og

---

<sup>134</sup> Spence (22.11.2023).

<sup>135</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Arbeidsgruppe (2021) s. 6.

konsulenttjeneste i klart avgrenset prosjekt.<sup>138</sup> Innstrammingen har enda ikke trådt i kraft for avløsning i jordbruk og ved innleie til kortvarige arrangementer.<sup>139</sup>

Samlet viser dette at innleieadgangen ikke er blitt like restriktiv som først antatt etter første ledd. Den utvidede adgangen etter andre ledd og de forskriftsfestede adgangene, vil likevel ikke kunne anvendes for flere virksomheter. For virksomhetene det gjelder, medfører innstrammingen i innleieadgangen fra 1. april 2023 en vesentlig begrensning.

### 3.3 Noen utgangspunkter for den videre drøftelsen

I kapittel 2 har vi sett at «allmenne hensyn» i vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 skal forstås som en henvisning til formål- og proporsjonalitetsprinsippet i EU-retten.<sup>140</sup> Denne vurderingen sammenfaller med vurderingen for grenseoverskridende innleierestriksjoner etter EØS-avtalen artikkel 36. Vurderingen av EØS-strid foretas derfor samlet, men med lex specialis som utgangspunkt. Formål som kan rettferdiggjøre innleierestriksjoner er særlig de som er listet opp i artikkel 4 nr. 1, i tillegg til EU-domstolens aksepterte formål på tjenestefrihetens område.

I kapittel 3 har vi sett at endringen i § 14-12 (1) er en restriksjon etter vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten, en nokså inngripende en, og må være i overensstemmelse med de ovennevnte rammene. At innleie fra bemanningsforetak er et særskilt politisk spørsmål, der staten tilkjennes vid skjønnsmargin, vil påvirke intensiteten i en eventuell domstolsprøving.<sup>141</sup> Det betyr imidlertid ikke at tiltakets egnethet og nødvendighet er skjermet fra rettslig overprøving.<sup>142</sup> Det er opp til staten å bevise at restriksjoner er lovlig, ved at konkrete statistikker underbygger hvorfor tiltaket er innført for å forfølge et gitt formål.<sup>143</sup> EFTA-domstolen kan overprøve om det foreligger grunnlag for tiltaket, men kan ikke overprøve det

---

<sup>138</sup> Forskrift om innleie fra bemanningsforetak § 3.

<sup>139</sup> Forskrift 20. desember 2022 nr. 2301 om overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m (inn- og utleie fra bemanningsforetak).

<sup>140</sup> E-1/06, *ESA mot Norge*, avsnitt 43; *Tartu Vangla*, C-795/19.

<sup>141</sup> *Webb*, C-279/80, avsnitt 18-19, E-3/06, *Ladbroke's*, avsnitt 55.

<sup>142</sup> Fredriksen (2007) s. 300.

<sup>143</sup> *Kommisjonen mot Belgia*, C-254/05, avsnitt 36, *DW*, C-651/16, avsnitt 34.

valgte nasjonale beskyttelsesnivået innenfor skjønnsmarginen.<sup>144</sup> EFTA-domstolen kan likevel gå grundigere til verks ved overprøving av myndighetenes eksplisitte nevnte formål.<sup>145</sup>

Maktfordelingsprinsippet kan utfordres dersom domstoler skal overprøve de vurderingene lovgiver har foretatt ved lovendringen. Hvor langt EFTA-domstolen og norske domstoler er villig til å gå her er usikkert. I analysen forsøker jeg å ta det nasjonale spillerommet og maktfordelingsprinsippet i betraktning ved vurderingen av EØS-konformiteten av innleierestriksjonene. Det som naturlig er gjenstand for domstolsprøving, vil også være gjenstand for den videre analysen.

---

<sup>144</sup> E-8/16, *Netfonds*, avsnitt 131.

<sup>145</sup> E-2/11, *STX*, avsnitt 84; *Wolff og Müller*, C-60/03, avsnitt 38

## 4 Legitimt formål

### 4.1 Om restriksjonene søker å oppnå et legitimt formål

#### 4.1.1 Uenighet mellom ESA og departementet om hva det *egentlige* formålet er

I Formal Letter of Notice 19. juli 2023 konkluderer ESA med at innleierestriksjonene er begrunnet i et formål om å begrense innleie, av den grunn at innleie i seg selv er uønsket i norsk arbeidsliv.<sup>146</sup> Konklusjonen bygger på departementets uttalelser i forarbeidene og i brevet til ESA 5. mai 2023. Departementet avkrefter at dette er formålet i svaret til Formal Letter of Notice 19. oktober 2023.<sup>147</sup> Det fremheves at å begrense innleie er et virkemiddel for å oppnå de øvrige formålene som er nevnt i både forarbeidene og i korrespondansen.

Det følger av forarbeidene til endringen i § 14-12 (1) at «[f]ormålet med forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter er å begrense bruken av innleie som fortrenger faste ansettelser, og dermed sikre at fast og direkte ansettelse er den sentrale ansettelsesformen i norsk arbeidsliv».<sup>148</sup> Departementet viser til at «formålet med forslaget er å bidra til flere faste og direkte ansettelser, hvilket er hovedregelen i norsk arbeidsliv».<sup>149</sup> Det fremheves videre at innleieadgangen er for vid uansett omgørelser og at endringene ville følge opp regjeringens punkt i Hurdalsplattformen om at «bemanningsbransjens omfang og rolle må begrenses».<sup>150</sup> Forarbeidsuttalelsene kan forstås som at intensjonen er å begrense bruken av innleie fordi tilknytningsformen i seg selv er uønsket, i samsvar med ESAs konklusjon.

Tilsvarende synspunkter videreføres i departementets svar til ESA.<sup>151</sup> Departementet uttaler at formålet er «to facilitate permanent employment in a two-party relationship between an

---

<sup>146</sup> LFN (19.07.2023) s. 13.

<sup>147</sup> Svar til LFN (19.10.2023) s. 17.

<sup>148</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 14.3.

<sup>149</sup> Ibid. punkt 6.4.4.

<sup>150</sup> Hurdalsplattformen (2021); Prop. 131 L (2021-2022) punkt 1.

<sup>151</sup> Regjeringen (05.05.2023) s. 4.

employee and an employer to be used to the greatest extent possible». Tiltaket skal for arbeidstakerne oppnå «an increased opportunity for permanent employment, with increased security and predictability for future work and income». <sup>152</sup> Departementet fortsetter med å forklare at endringene skal føre til at det blir «more attractive and easier to recruit employees for permanent positions in the companies» og at det «provides a basis for better recruitment». <sup>153</sup> Departementet forklarer at bemanningsforetak vil fortsette å bli brukt i det norske arbeidsmarkedet, men at norske myndigheter mener at slike ansettelsesforhold har potensialet til å erstatte og utfordre faste ansettelser. <sup>154</sup> Basert på departementets uttalelser, er det holdepunkter for å anse det overordnede formålet med restriksjonene som et ønske om å begrense innleie fra bemanningsforetak isolert fordi trepartsrelasjoner og innleie som tilknytningsform er uønsket. Det vurderes derfor om dette utgjør et legitimt formål.

#### **4.1.2 En begrensning av tilknytningsformen, innleie (for å sikre topartsrelasjoner)**

I denne delen vurderes det om et ønske om å begrense innleie fra bemanningsforetak som tilknytningsform i arbeidsmarkedet, er et legitimt formål i lys av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1. I *JH mot KG* var spørsmålet om medlemsstatens forpliktelser i henhold til vikarbyrådirektivet var overholdt, særlig artikkel 5 nr. 5. <sup>155</sup> EU-domstolen uttaler at medlemsstatene plikter å innføre nasjonale ordninger som motvirker at den samme innleide arbeidstaker blir tildelt oppdrag hos den samme virksomheten gang på gang for å omgå reglene i direktivet som helhet. <sup>156</sup> EU-domstolen viser at innleie ikke er ment å fortrenge faste ansettelser. Det viser at EU-retten anerkjenner faste ansettelser som en ønsket ansettelsesform. Det er likevel ikke ensbetydende med at et formål om å begrense innleieadgangen for å øke faste ansettelser er legitimt i lys av vikarbyrådirektivet. EU-domstolen uttaler at innleie også gir positive bidrag til arbeidsmarkedet. <sup>157</sup> I *JH mot KG* fremhever EU-domstolen at direktivet impliserer at innleie er forbeholdt tilfeller av midlertidig tilknytning og at tiltak som sikrer

---

<sup>152</sup> Regjeringen (05.05.2023) s. 4.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> *JH mot KG*, C-681/18.

<sup>156</sup> Ibid., avsnitt 42-43 og 59-63.

<sup>157</sup> Ibid., avsnitt 50-51.

dette er tillat og nødvendig. Avgjørelsen illustrerer at beskyttelsesverdig formål krever noe mer enn kun et rent ønske om å begrense omfanget av innleie i arbeidsmarkedet.

Generaladvokatens forslag til avgjørelse i *AKT* følger linjen som er lagt av EU-domstolen i *JH mot KG*. Restriksjoner for innleie er tillatt innen statens skjønnsmargin, så fremt det er begrunnet i legitime formål, utover et ønske om å begrense innleie.<sup>158</sup> Det vises til at tiltak skal iverksettes for å sikre overensstemmelse med arbeidsformens midlertidige karakter, slik at det ikke er til skade for fast og direkte ansettelse.<sup>159</sup> Generaladvokaten uttaler så at ønsket om å forebygge misbruk av vikarbyråansettelser ikke kan begrunne en generell utelukkelse av denne ansettelsesformen. Det vil for eksempel ikke være adgang til å nedlegge forbud mot vikararbeid i en hel arbeidssektor eller fastsettelse av en kvote for slike ansettelser, uten at restriksjonen forfølger andre objektive begrunnelser.<sup>160</sup>

At det kreves andre objektive begrunnelser underbygges av juridisk teori som uttaler at EU-domstolen vil være forsiktig med å overprøve lovligheten av regulering av vikarbyråer, bortsett fra i tilfeller hvor «such national restriction contradicts of the very basics of Article 4, meaning that it is based on mere distrust towards agency work, or the debated restriction also contradicts the freedom to provide cross-border services».<sup>161</sup>

Bak hele vikarbyrådirektivet ligger forutsetningen om at innleie skal være en tilgjengelig tilknytningsform ved midlertidige arbeidskraftsbehov. Dette er tydelig av den engelske tittelen «Temporary Work Directive», som altså forutsetter at innleie særskilt er aktuelt for arbeid av midlertidig karakter. EU-lovgiver har allerede tatt en avveining av at midlertidig innleie gir positive bidrag til arbeidsmarkedet, som direktivet søker å liberalisere og samtidig balansere med et styrket vern for arbeidstakerne. Formålet om å generelt begrense innleie for arbeid av nettopp midlertidig karakter i § 14-12 (1), for å fremme topartsrelasjoner og faste ansettelser, går imot vikarbyrådirektivets forutsetning. Et slikt formål isolert, uten andre objektive begrunnelser, er dermed ikke et legitimt formål i lys av vikarbyrådirektivets artikkel 4 nr. 1. Det samme må gjelde ved restriksjoner av tjenestefriheten, der formålet om

---

<sup>158</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *AKT*, C-533/13, avsnitt 108-122.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*, avsnitt 122.

<sup>161</sup> Regjeringen (05.05.2023) s. 39 med henvisning til Dr. Gabor Kartyas (2020).

liberalisering ikke samsvarer med et isolert formål om å begrense grenseoverskridende innleie.

### **4.1.3 Grunnlag for en konklusjon?**

Det kan spørres om det ikke allerede kan være grunnlag for en konklusjon, og at spørsmålet om EØS-strid er besvart. I forarbeidene til endringen uttaler departementet at adgangen for innleie etter § 14-12 (1), jf. § 14-9 (2) bokstav a er for vid, uavhengig av omgåelser.<sup>162</sup> Det er holdepunkter for at formålet med lovendringene er basert på et ønske om å redusere innleie fordi tilknytningsformen isolert sett er uønsket. Et formål om å begrense bruken av midlertidig innleie har ikke støtte i vikarbyrådirektivet. At tiltaket fjerner den mest praktiske innleieadgangen kan synes å bekrefte at formålet er et rent ønske om å begrense innleie. Hvis det er tilfellet, er tiltaket ikke begrunnet i et legitimt formål, og endringen i § 14-12 (1) er EØS-stridig etter vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 og tjenestefriheten.

## **4.2 Andre legitime formål**

At departementet til tross uttalelsene som er vist til over, avkrefter at tiltakets formål er et ønske om å begrense innleieadgangen, tilsier at det må foretas en vurdering av om tiltaket er begrunnet i andre legitime formål.<sup>163</sup> Det er heller ikke alltid lovgivers uttalte formål som er avgjørende for hva det faktiske formålet er.<sup>164</sup> Det må vurderes konkret om det objektivt sett foreligger andre beskyttelsesverdige formål innleierestriksjonene er ment å fremme.<sup>165</sup>

Departementet viser i begrunnelsen at tiltaket skal føre til økt beskyttelse av arbeidstakere ved økt omfang av faste ansettelser som igjen skal gi sikkerhet og forutsigbarhet for arbeidstakerne for fremtidig arbeid og inntekt.<sup>166</sup> Å beskytte arbeidstakerne er et anerkjent

---

<sup>162</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>163</sup> Svar til LFN (19.10.2023) s. 17.

<sup>164</sup> *Finalarte*, C-49/98; *Portugaia Construcoes*, C-164/99; E-1/06, *ESA mot Norge*.

<sup>165</sup> E-1/06, *ESA mot Norge*, avsnitt 30-41.

<sup>166</sup> Regjeringen (05.05.2023) s. 4 og s. 40; Prop. 131 L (2021-2022) punkt 14.3.



legitimt formål på tjenestefrihetens område.<sup>167</sup> Dessuten fastslår vikarbyrådirektivet at særlig «vern av vikarer» er «allmenne hensyn».<sup>168</sup>

Departementet uttaler at tiltaket skal sikre helse og sikkerhet på arbeidsplassen, blant annet fordi innleie som tilknytningsform medfører økt risiko for ulykker og skader. Dette nevnes særlig for bygningsbransjen.<sup>169</sup> Ettersom totalforbudet ikke vurderes, vil det avgrenses mot å ta stilling til om tiltaket etter § 14-12 (1) er egnet til å ivareta dette formålet isolert. Det vil inngå i vurderingen av formålet til å beskytte arbeidstakere, der det er relevant for den generelle innstramningen i § 14-12.

Myndighetene viser også til at ved å fjerne adgangen til innleie for arbeid av «midlertidig karakter», fjerner de det vilkåret som medfører usikkerhet og mulighet for misbruk av innleieadgangen.<sup>170</sup> Etter vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 er «behovet for å (...) forebygge misbruk» omfattet av «allmenne hensyn».

Det følger av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 at behovet for «å sikre et velfungerende arbeidsmarked» særlig kan legitimere forbud eller restriksjoner på bruk av vikararbeid. Departementet fremhever at når innleieadgangen ikke er for vidtgående sikres et velfungerende arbeidsmarked i lys av den etablerte norske arbeidsmarkedsmodellen.<sup>171</sup>

De nevnte formålene utgjør legitime formål etter EU- og EØS-retten på tjenestefrihetens område og ved restriksjoner på vikararbeid. I den videre vurderingen er derfor ikke spørsmålet om det foreligger et legitimt formål, men om tiltaket er egnet til å oppnå de nevnte formålene.

---

<sup>167</sup> *Webb*, C-279/80; *Wolff og Müller*, C-60/03.

<sup>168</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.

<sup>169</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.2 og 14.3.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*



# 5 Egnethetskriteriet

## 5.1 Innholdet i egnethetsvurderingen

I vurderingen av om tiltaket er egnet, er spørsmålet om tiltaket rent objektivt kan medvirke til å oppnå det legitime formålet.<sup>172</sup> Innholdet i egnethetstesten er utpenslet i rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen. Domstolene har under egnethetstesten formulert vurderingskriteriet som om tiltaket «faktisk forfølger målet hermed på en sammenhengende og systematisk måte»<sup>173</sup> eller om tiltaket «objektivt sett fremmer» det legitime formålet.<sup>174</sup> Medlemsstaten har ansvaret for å vise at tiltaket faktisk er egnet til å oppnå det legitime formålet, samtidig som myndighetene etterstreber et ønske om å oppnå formålet på en konsistent og systematisk måte.<sup>175</sup> For å avgjøre hvilket formål tiltaket tjener må det leses i dens rettslige og faktiske kontekst.<sup>176</sup> Ved tiltak som er iverksatt vil de inntrådte virkningene være av stor betydning for å vurdere om tiltaket er egnet, og vice versa.<sup>177</sup>

I det følgende vil egnethetstesten foretas konkret for hvert formål. Det aktuelle legitime formålet presenteres og utledes først, for å belyse hva som skal til for at et tiltak objektivt sett er egnet til å ivareta dette.

## 5.2 Beskyttelse av arbeidstakere

### 5.2.1 Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet

EU- og EFTA-domstolen har akseptert beskyttelse av arbeidstakere som et legitimt formål. I tillegg er «vern av vikarer» og å sikre «krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen» legitime formål etter artikkel 4 nr. 1.<sup>178</sup> De sistnevnte formålene omfattes av paraplybetegnelsen «å

---

<sup>172</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 142.

<sup>173</sup> Ibid.; *Ottica New Line*, C-539/11, avsnitt 47.

<sup>174</sup> E-2/11, *STX*, avsnitt 84-85.

<sup>175</sup> E-1/06, *ESA mot Norge*, avsnitt 43; *Tartu Vangla*, C-795/19, avsnitt 44, E-8/16, *Netfonds*, avsnitt 115.

<sup>176</sup> Fredriksen og Mathisen (2022) s. 139-142.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> *Webb*, C-279/80; *Wolff og Müller*, C-60/03.

beskytte arbeidstakere». Vurderingen foretas derfor samlet. EU-domstolen har avklart at vikarbyrådirektivets vern for innleide arbeidstakere ikke krever et vern som overstiger det øvrige nasjonale beskyttelsesnivået for arbeidstakere.<sup>179</sup> Hvilke tiltak som tjener til å beskytte arbeidstakere kan virke selvsagt. Imidlertid oppstår flere usikkerhetsmomenter ved spørsmålet om et tiltak faktisk er egnet til dette. Et spørsmål er om det skal sees hen til kun den ene gruppen arbeidstakere som tiltaket er ment å verne, eller om flere grupper må tas i betraktning. Det er derfor hensiktsmessig å se til hvilke momenter EU-domstolen, EFTA-domstolen og Høyesterett vektlegger i vurderingen.

*STX* gjaldt spørsmål om norske ordninger gjennom allmenngjøringsloven og landsdekkende tariffavtaler var i tråd med 96/71/EF utsendingsdirektivets likebehandlingsprinsipp.<sup>180</sup> Vikarbyrådirektivet og utsendingsdirektivet har likhetstrekk, både som minimumsdirektiv vedrørende arbeidstakere og som *lex specialis* til tjenestefriheten. I tillegg er det vist i fortalen til vikarbyrådirektivet at direktivet ikke kan sees isolert fra utsendingsdirektivet.<sup>181</sup>

Twistepunktene i *STX* var særlig om ordningen med tilleggsvederlag for utenbysarbeid og lengste arbeidstid var begrunnet i å fremme arbeidstakernes beskyttelse. Utenbystillegget kom til å omfatte alle utenlandske arbeidstakere uansett, som medførte en økonomisk byrde for deres arbeidsgivere og dermed en konkurranseulempe. Denne konkurranseulempen kunne medføre at utsendte arbeidstakere ble tilbudt færre utsendelsesstillinger til Norge.<sup>182</sup> EFTA-domstolen uttaler at dersom konkurranseulempen medførte mindre jobbmuligheter for de utsendte arbeidstakerne, kunne ikke reglene «sies å gi utsendte arbeidstakere en egentlig fordel».<sup>183</sup> Det var nødvendig å vurdere om reglene for utenbystillegg faktisk fremmet en «egentlig fordel» for arbeidstakerne «som i vesentlig grad øker deres sosiale trygghet».<sup>184</sup> Følgelig viser EFTA-domstolen at lovgivers uttalte formål ikke kunne godtas uten en vurdering av om tiltaket rent faktisk fremmet arbeidstakernes beskyttelse, når tiltaket samtidig medførte ulemper for de utsendte arbeidstakerne.

---

<sup>179</sup> *TimePartner*, C-311/21, avsnitt 44.

<sup>180</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF av 16. desember 1996 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (utsendingsdirektivet); E-2/11, *STX*.

<sup>181</sup> Fortalen til vikarbyrådirektivet punkt 22.

<sup>182</sup> E-2/11, *STX*, avsnitt 84-85.

<sup>183</sup> *Ibid.*, avsnitt 85.

<sup>184</sup> *Ibid.*, avsnitt 84.

Høyesterett tok i Rt. 2013 s. 258 konkret stilling til de nasjonale ordningenes EØS-konformitet basert på EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i *STX*. Høyesterett fastslo at utenbystillegget objektivt sett fremmet formålet om å beskytte arbeidstakere.<sup>185</sup> Dette ble begrunnet i at lovgiver hadde uttalt at siktemålet med allmenngjøringsloven var å sikre at alle arbeidstakere i Norge hadde gode og trygge arbeidsplasser og skikkelige lønns- og arbeidsvilkår.<sup>186</sup> Høyesterett godtok nokså kontant at formålet måtte være det lovgiver hadde uttalt, uten en inngående vurdering av dette. Det er mulig domstolen utviste forsiktighet med overprøving av lovgivers vurdering på bakgrunn av maktfordelingsprinsippet. Likevel er det ikke i overensstemmelse med EFTA-domstolens uttalelser i avsnitt 80-85 og øvrig rettspraksis fra EU- og EØS-retten, som viser at det skal vurderes om tiltaket *egentlig* tjener det uttalte formålet.<sup>187</sup>

Høyesterett mente at det uansett ikke kunne påvises at arbeidsmulighetene for utenlandske arbeidstakere ble redusert i vesentlig grad av utenbystillegget.<sup>188</sup> Bakgrunnen for dette var at tidligere utsendt arbeidskraft istedenfor ville bli ansatt lokalt i Norge. Begrunnelsen har imidlertid svakheter, ettersom Høyesterett ikke tar i betraktning at det sannsynligvis ikke ville være praktisk mulig med lokal ansettelse for flere av de utenlandske arbeidstakerne. Uansett mener Høyesterett at momentet om svekkede arbeidsmuligheter ikke er relevant i vurderingen fordi det er tilbakevist i en uttalelse i *Wolf og Müller*.<sup>189</sup> Det er tvil om hvor stor overføringsverdi høyesterettsavgjørelsen bør få for lignende spørsmål, når domstolen ikke følger EFTA-domstolens rådgivende uttalelse, som også samsvarer med øvrig EU- og EØS-rett.<sup>190</sup>

I *Wolff og Müller* tar EU-domstolen prejudisielt stilling til «om de pågældende bestemmelser yder de berørte arbejdstagere en egentlig fordel, som væsentligt bidrager til deres sociale beskyttelse».<sup>191</sup> EU-domstolen oppstiller med dette en viss terskel for at fordelene faktisk er

---

<sup>185</sup> Rt. 2013 s. 258 avsnitt 107.

<sup>186</sup> *Ibid.*, avsnitt 108.

<sup>187</sup> E-2/11, *STX*, E-1/06, *ESA mot Norge*, avsnitt 43 følgende, *Tartu Vangla*, C-795/19, avsnitt 44, *Wolff og Müller*, C-60/03.

<sup>188</sup> Rt. 2013 s. 258 avsnitt 110.

<sup>189</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03.

<sup>190</sup> HR-2021-1453-S (NAV) avsnitt 63-66; rådgivende uttalelser er ikke bindende, men det skal foreligge «gode og tungtveiende grunner» for fravikelse.

<sup>191</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03, avsnitt 38.

omfattet av det legitime formålet. Det er verdt å merke seg at EU-domstolen sikter til at beskyttelsen skal rette seg mot de *berørte* arbeidstakerne.<sup>192</sup> I saken var det usikkert om tiltaket fremmet beskyttelse av arbeidstakere fordi beskyttelsen kunne miste sin reelle verdi når arbeidstakernes faktiske sjanse til å få lønnet arbeid i Tyskland ble klart mindre.<sup>193</sup> EU-domstolen uttaler at tiltaket likevel kunne være til fordel for utstasjonerte arbeidstakere. Selv om behovet i markedet kunne bli mindre for utstasjonerte arbeidstakere, hindret tiltaket illojal konkurranse fra arbeidsgivere som betalte arbeidstakerne lavere lønn enn minstelønnen. Objektivt sett mente domstolen at det derfor var mulig for nasjonale domstoler å anse tiltaket egnet til å fremme beskyttelse av arbeidstakere.<sup>194</sup> Det er denne uttalelsen Høyesterett tolker slik at det ikke er av betydning for vurderingen av om tiltaket fører til et svekket behov i arbeidsmarkedet. Om EU-domstolens uttalelse faktisk mener å gå like langt som Høyesteretts tolkning er imidlertid ikke åpenbart.

I *Finalarte* tok EU-domstolen stilling til om tyske bestemmelser var i strid med tjenestefriheten, eller om de kunne rettfærdiggjøres i tråd med formål- og proporsjonalitetsprinsippet.<sup>195</sup> De nasjonale ordningene gjaldt arbeidstakernes krav på feriepenger. Domstolen tar i likhet med ovennevnte saker stilling til «om de pågjældende bestemmelser yder de berørte arbeidstakere en egentlig fordel, som væsentlig bidrager til deres sociale beskyttelse».<sup>196</sup> Det var ikke tvil om at ordningen ga beskyttelse for arbeidstakere i virksomheter med hjemsted Tyskland. Spørsmålet var om den gruppen utstasjonerte arbeidstakere som skiftet arbeidssted i Tyskland, enten for å bli ansatt for en annen utenlandsk arbeidsgiver, eller for å gå over til ansettelse hos en arbeidsgiver med hjemsted i Tyskland, fikk økt beskyttelse.<sup>197</sup>

Generaladvokaten som først tok stilling til dette, fant det høyst usannsynlig at ordningen var begrunnet i et legitimt formål ved at den ga disse arbeidstakerne økt beskyttelse.<sup>198</sup>

Arbeidstakerne ville ikke få kompensasjon for de feriedagene som ikke var tatt hos den første

---

<sup>192</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03, avsnitt 38.

<sup>193</sup> *Ibid.*, avsnitt 17 og 38.

<sup>194</sup> *Ibid.*, avsnitt 40-41.

<sup>195</sup> *Finalarte*, C-49/98.

<sup>196</sup> *Ibid.*, avsnitt 42.

<sup>197</sup> *Ibid.*, avsnitt 45-53.

<sup>198</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *Finalarte*, C-49/98, avsnitt 114-115.

arbeidsgiveren, beregnet etter de feriedagene arbeidstaker hadde rett på i henhold til tysk lov.<sup>199</sup> Det interessante i *Finalarte* er at EU-domstolen og Generaladvokaten vurderer hvor fordelaktig ordningen er for flere grupper arbeidstakere i ulike situasjoner.<sup>200</sup> Det er de samlede konsekvensene tiltaket får for ulike arbeidstakergrupper, både tyske og utenlandske arbeidstakere, som synes avgjørende for om tiltaket objektivt sett fører til økt beskyttelse av arbeidstakerne.<sup>201</sup>

Gjennomgangen av rettspraksis viser at vurderingen beror på om tiltaket objektivt sett gir arbeidstakerne vesentlig økt sosial beskyttelse etter en samlet bedømmelse av de ulike berørte gruppene av arbeidstakere. Et moment som vektlegges er om behovet for de berørte arbeidstakerne opphører, men det er ikke nødvendigvis avgjørende hvis tiltaket av andre grunner likevel gir økt beskyttelse.

## **5.2.2 Om innstrammingen i innleieadgangen er egnet til å beskytte arbeidstakerne**

Departementet begrunner innstrammingen i arbeidsmiljøloven § 14-12 med at arbeidstakerne vil få økt beskyttelse blant annet ved at faste ansettelse gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt.<sup>202</sup> I forlengelse av dette mener departementet at innleie fra bemanningsforetak kan føre til «lavere lønn for de innleide og dårligere lønnsutvikling i innleievirksomheten, dårligere arbeidsmiljø, mindre grad av medvirkning og tillit, og lavere organisasjonsgrad».<sup>203</sup> Å begrense innleie generelt vil derfor motvirke disse ulempene.

I departementets argumentasjon er tiltaket hovedsakelig begrunnet i at begrensningen i innleie vil føre til flere faste ansettelse, som igjen bidrar til økt beskyttelse. Hverken vikarbyrådirektivet eller øvrig EU- og EØS-rett motstrider at faste ansettelse er en bedre tilknytningsform for arbeidstakernes beskyttelse enn innleie. Det som imidlertid settes på spissen ved endringen av § 14-12 (1), er om innleie fra bemanningsforetak, med de

---

<sup>199</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *Finalarte*, C-49/98, avsnitt 114-115.

<sup>200</sup> *Ibid.*; *Finalarte*, C-49/98.

<sup>201</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *Finalarte*, C-49/98, avsnitt 105-106.

<sup>202</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>203</sup> *Ibid.* punkt 14.3.

begrensninger og regler som var i kraft før endringen, medførte ulemper for innleide arbeidstakere som de bør beskyttes mot ved å fjerne henvisningen til § 14-9 (2) a. I denne forbindelse oppstår spørsmålet om endringen i realiteten medfører økt beskyttelse for dem.

Faste ansettelser etter § 14-9 (1) medfører både trygghet, forutsigbarhet og tilhørighet for arbeidstaker, samtidig som at arbeidsmiljølovens regler treffer bedre. Imidlertid er ikke innleieadgangen når «arbeidet er av midlertidig karakter» ment å erstatte faste ansettelser. Dersom adgangen anvendes etter sin ordlyd, er innleie relevant i de tilfellene det er behov for midlertidige ansettelser, og ikke permanent behov for arbeidskraft. En studie fra Fafo viser at innleie kun benyttes i omkring 1,7-1,9 prosent av ansettelsene i Norge (per 2019).<sup>204</sup> Innleieadgangen legger til rette for at midlertidig arbeidskraftsbehov kan dekkes der faste ansettelser ikke er aktuelt. Innskrenkingen i innleieadgangen vil derfor sannsynligvis ikke medføre flere faste ansettelser basert på innleieadgangens midlertidige karakter, forutsatt at den ikke misbrukes.<sup>205</sup>

Regjeringen hevder derimot at endringen fører til flere faste ansettelser. Myndighetene mener at innleievirksomhetene, istedenfor å sikre permanent grunnbemanning for perioder med økt arbeidskraftsbehov, har anvendt innleie fra bemanningsforetak fordi det gir samme forutsigbarhet og garanti.<sup>206</sup> Ved endringen fjernes muligheten for dette, og i disse tilfellene må grunnbemanningen økes med flere faste ansettelser. Hvorvidt dette egentlig medfører flere faste ansettelser er usikkert, ettersom denne argumentasjonen legger til grunn at virksomhetene vil øke den permanente grunnbemanningen, istedenfor andre midlertidige tilknytningsformer eller overtidarbeid. Gjennom alternative tilknytningsformer eller økt overtidarbeid samsvarer sysselsatt arbeidskraft i større grad med virksomhetens faktiske arbeidskraftsbehov, enn ved fast høy grunnbemanning. Alternative tilknytninger eller økt overtidarbeid er derfor sannsynligvis mer lønnsomt for virksomheten. Istedenfor høy grunnbemanning, kan det derfor tenkes at innleieadgangen erstattes av mer overtidarbeid for

---

<sup>204</sup> Fafo-notat 2021:17, s. 31.

<sup>205</sup> Det forutsettes at innleieadgangen ikke misbrukes, sml. om tiltaket er egnet til å «forebygge misbruk» i punkt 5.3.

<sup>206</sup> Svar til LFN (19.10.2023) s. 21.



grunnbemanningen, innleie fra produksjonsbedrift etter § 14-13, bemanningsentreprise eller rent midlertidige ansettelse etter § 14-9 (2).

Sannsynligvis vil innleieadgangen erstattes av rent midlertidige ansettelse etter samme ordlyd, når «arbeidet er av midlertidig karakter» etter § 14-9 (2) bokstav a. At arbeidets art krever midlertidig arbeidskraft tilsier at innleievirksomheter som før leide inn etter dette alternativet, istedenfor ansetter direkte midlertidig, i alle fall ikke fast. Det må vurderes om en økning i direkte midlertidige ansettelse etter § 14-9 (2) kan gi arbeidstakerne *vesentlig* økt sosial beskyttelse, sett opp mot innleie etter § 14-12 (1) for arbeid av «midlertidig karakter».<sup>207</sup>

Ved direkte midlertidig ansettelse etter § 14-9 (2) kan arbeidstakerne oppnå mer tilhørighet og tilknytning til sin faktiske arbeidsgiver, enn ved innleie. Som departementet trekker frem blir virksomheter som leier inn arbeidstakere fra bemanningsforetak tredjeparter med stor innflytelse. Innleier vil ofte være nærmest til å vurdere arbeidstakernes ytelse, selv om bemanningsforetaket er den formelle arbeidsgiveren.<sup>208</sup> I tillegg vil mange av de faktorene som styrer arbeidstakernes hverdag ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll.<sup>209</sup> Siden arbeidstaker og arbeidsgiver står i et topartsforhold ved midlertidig ansettelse etter § 14-9 (2), vil arbeidsmiljølovens vernelovgivning treffe bedre. Direkte midlertidige ansettelse gir sannsynligvis bedre tillit, samarbeid, arbeidsmiljø, medvirkning og kompetanseutvikling.<sup>210</sup> En midlertidig ansatt får fortrinnsrett ved ny ansettelse dersom arbeidstakeren på grunn av virksomhetens forhold ikke får fortsatt ansettelse.<sup>211</sup> Konkret statistikk viser at 40-50 prosent av de midlertidige ansatte oppnår fast stilling etter ett år.<sup>212</sup> For innleide arbeidstakere gjelder det for 30 prosent.<sup>213</sup>

På den andre siden blir konsekvensen av at flere ansettes i rent midlertidige stillinger, at arbeidstakerne oppnår mindre trygghet og forutsigbarhet. Midlertidige ansettelse etter § 14-9 (2) gir arbeidstakerne kortvarig tilknytning til mange ulike arbeidsgivere over tid som igjen

---

<sup>207</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03, avsnitt 38.

<sup>208</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 5.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.* punkt 6.4.4.

<sup>211</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-2 (2).

<sup>212</sup> Prop.131 L (2021-2022) punkt 6.4.4 med videre henvisning til Strøm og von Simson (2020).

<sup>213</sup> Prop.131 L (2021-2022) punkt 6.4.4 med videre henvisning til tall fra Institutt for samfunnsforskning.

fører til svekkede sykepengerettigheter og en fragmentert pensjonsopptjening.<sup>214</sup> Innleie medfører fleksibilitet for arbeidstakere ved å ha oppdrag når det passer, men samtidig trygghet og forutsigbarhet gjennom en løpende ansettelse til bemanningsforetaket.<sup>215</sup> Bemanningsforetakene blir en tilrettelegger for videre arbeid. I tillegg er det ulovlig med fast ansettelse til bemanningsforetak uten lønn mellom oppdrag, såkalte nullprosentavtaler.<sup>216</sup> Flere av de ansatte i bemanningsforetak er derfor fast ansatt med lønn mellom oppdrag. Dette gir overordnet bedre lønnsvilkår, mer trygghet og forutsigbarhet enn ved direkte midlertidige ansettelser.

I svaret til ESA trekker departementet frem at direkte ansatte vil få bedre opplæring og dermed vil arbeidstakerne være bedre sikret mot arbeidsulykker.<sup>217</sup> Statistikken for arbeidsulykker gjelder særlig for bygningsbransjen, som det avgrenses mot.<sup>218</sup> Dessuten skiller ikke departementet i svaret til ESA mellom direkte faste ansatte og direkte midlertidige ansatte. I forarbeidene fremgår det derimot at «innleide arbeidstakere ofte ikke får samme sikkerhetsopplæring som de som er fast ansatt direkte i virksomheten» og at «en kartlegging fra SINTEF i 2017 tyder på at tilknytningsformer som midlertidig ansettelse og innleie har større betydning når det gjelder ulykkesrisiko enn hvilken nasjonalitet arbeidstakeren har». Statistikken tar til orde for at det er faste ansettelser som gir økt vern mot arbeidsulykker, ikke direkte midlertidige ansettelser.

Arbeidstilsynets sluttrapport viser at bemanningsforetakene i hovedsak har god oversikt og at det foreligger få grove brudd på innleiereglene. Selv med noen svakheter på systemnivå, sørger bemanningsforetakene i stor grad for reell likebehandling av de ansatte.<sup>219</sup> Det er avdekket nokså få prosentandeler brudd på likebehandlingsreglene, med 15 prosent (35 av 237 tilsyn).<sup>220</sup> I tillegg viser rapporten at HMS i hovedsak er ivaretatt hos innleier og at de innleide blir behandlet på lik linje med de faste ansatte.<sup>221</sup> Helhetlig illustrerer rapporten at innleie fra bemanningsforetak i liten grad går på bekostning av arbeidstakernes beskyttelse på

---

<sup>214</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>215</sup> Generaladvokatens forslag til avgjørelse, *AKT*, C-533/13, avsnitt 35.

<sup>216</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-9 (1).

<sup>217</sup> Svar til FLN (19.10.2023) s. 20; Prop. 131 L (2021-2022) punkt 3.6 og 6.4.2.

<sup>218</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.2.

<sup>219</sup> Arbeidstilsynet, sluttrapport (2023), s. 4.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.* s. 11.

tvers av det norske arbeidsmarkedet. I 2022 fremhevet utvalget at innleiereglene på daværende tidspunkt reflekterte arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold, med henvisning til vikarbyrådirektivets likebehandlingsprinsipp.<sup>222</sup> Regjeringen viser ikke at dette har endret seg merkbart på tvers av det norske arbeidsmarkedet siden den gang. Arbeidstilsynet så at det var skjedd en positiv utvikling i 2022, i tillegg til at de innleide i flere tilfeller hadde bedre vilkår enn de faste ansatte.<sup>223</sup>

Innleieadgangen når «arbeidet er av midlertidig karakter» bidrar til en enklere inngang for flere arbeidstakere til arbeidslivet. For unge som er nye i arbeidsmarkedet er det ofte attraktivt og enklere å starte i et bemanningsforetak.<sup>224</sup> Innleide arbeidstakere har også krav på likebehandlingsvernet, blant annet lik lønn og arbeidstid, i tillegg til et forsvarlig arbeidsmiljø.<sup>225</sup> De vil kunne kreve fast ansettelse etter tre år, som igjen bidrar til flere faste ansettelser generelt.<sup>226</sup>

Som sett i *Finalarte* skal man i vurderingen av om tiltaket beskytter arbeidstakerne se på hvordan tiltaket berører ulike arbeidstakergrupper. Innleierestriksjonene i § 14-12 (1) gjør det særlig vanskelig for utenlandske arbeidstakere å delta i det norske arbeidsmarkedet. Bemanningsforetak utgjør ofte et nødvendig bindeledd for dem.<sup>227</sup> Generelt reduseres tilbud i arbeidsmarkedet for arbeidstakere ansatt i bemanningsforetak i Norge. Informasjon fra Adecco viser at de allerede i juli 2023 hadde måttet avslutte arbeidsforholdet til 650 faste ansatte, og Manpower 500 etter innstrammingen i innleiereglene.<sup>228</sup> Om disse arbeidstakerne har fått tilbud om faste ansettelser eller blir ansatt midlertidig er usikkert. For utenlandske arbeidstakere er det mindre sannsynlig at de øvrige tilknytningsformene erstatter innleie. Samlet taler dette imot at tiltaket rent objektivt beskytter de berørte arbeidstakerne.

EU- og EFTA-domstolen vektlegger konsistent lovgivning i egnethetsvurderingen. Etter endringen er adgangen til innleie fra bemanningsforetak snevrere sammenlignet med direkte

---

<sup>222</sup> NOU 2021:9 punkt 13.3.1.

<sup>223</sup> Moholt (2023).

<sup>224</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 3.6; Fafo-rapport 2019:38.

<sup>225</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-12 a.

<sup>226</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-12 (4)

<sup>227</sup> Fafo-rapport 2019:38; Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.3; Simson (2009).

<sup>228</sup> LFN (19.07.2023) s. 11; dette er sett samlet med totalforbudet for innleie i bygningsbransjen i Oslo, Viken og tidligere Vestfold.

midlertidig ansettelse.<sup>229</sup> Som sett over er det sannsynlig at innleie fra bemanningsforetak etter § 14-12 (1) erstattes av direkte midlertidige ansettelser etter § 14-9 (2).

Tilknytningsformene sett opp mot hverandre, viser at innleie og direkte midlertidig ansettelse er nokså likestilt når det gjelder beskyttelse av arbeidstakere. En økning i rent midlertidige ansettelser gir derfor ikke arbeidstakerne økt beskyttelse. Det tilsier at tiltaket ikke forfølger formålet om å beskytte arbeidstakerne på en systematisk og konsistent måte.

Etter denne gjennomgangen har ikke departementet påvist hvordan en generell innstramming i innleieadgangen, ved å fjerne vilkåret når «arbeidet er av midlertidig karakter», medfører økt beskyttelse for arbeidstakerne. Særlig ikke etter terskelen som er lagt i *Wolff og Müller*, om det «væsentlig bidrager til deres sociale beskyttelse».<sup>230</sup> Lovendringen kan derimot føre til et svekket arbeidsmarked for de berørte arbeidstakerne. Særlig settes dette på spissen for utenlandske arbeidstakere. Innleierestriksjonene fra 1. april 2023 i arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) synes etter en konkret og helhetlig vurdering derfor ikke rent objektivt å fremme beskyttelsen av de innleide arbeidstakerne. Det bemerkes at konklusjonen er basert på den kunnskapen som i dag foreligger, og dersom det senere viser seg at tiltaket har ført til et økt omfang av faste ansettelser, er svaret mindre klart.

## 5.3 «Forebygge misbruk»

### 5.3.1 Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet

Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1 fastslår at å «forebygge misbruk» er et legitimt formål ved restriksjoner.<sup>231</sup> Ordlyden tilsier at det kan innføres restriksjoner på innleieadgangen for å unngå at adgangen i seg selv blir misbrukt. Konkret hva som utgjør «misbruk» kan utledes av en formålsorientert og kontekstuell tolkning. Direktivet skal legge til rette for *midlertidig* innleie. Dette fremgår blant annet av legaldefinisjonen av «vikar» som angir at vedkommende skal «arbeide midlertidig».<sup>232</sup> Det tilsier at misbruk vil være innleie som tas i bruk permanent. Medlemsstatene er etter artikkel 5 nr. 5 pålagt å treffe nødvendige tiltak for å «forebygge

---

<sup>229</sup> Arbeidsmiljøloven §§ 14-9 (2) og 14-12 (1).

<sup>230</sup> *Wolff & Müller*, C-60/03, avsnitt 38.

<sup>231</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1.

<sup>232</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 3 nr. 1 c).

misbruk» av likebehandlingsreglene og å forebygge «flere oppdrag som følger etter hverandre og som har til formål å omgå bestemmelsene i dette direktiv». <sup>233</sup> Formålet om å «forebygge misbruk» innebærer altså å sikre at innleie er midlertidig og ikke fortrenger faste ansettelser der det er permanent behov for arbeidskraft, i tillegg til å sikre at likebehandlingsreglene overholdes. EU-domstolens tolkning i *Daimler* gir anvisning på at «misbruk» sikter til overtredelser av alle direktivets bestemmelser. <sup>234</sup> Det må basert på det ovennevnte vurderes om fjerningen av vilkåret for innleie for arbeid av «midlertidig karakter» rent objektivt forfølger formålet om å unngå misbruk av innleieadgangen.

### **5.3.2 Om innstrammingen i innleieadgangen er egnet til å «forbygge misbruk»**

Departementet viser til statistikk fra Svalund mfl., (2019) hvor mellom 23 og 36 prosent av arbeidsgiverne sier at de uten å ha tilgang etter regelverket, kan ha leid inn arbeidstakere. <sup>235</sup> Vilkåret, når «arbeidet er av midlertidig karakter», er svært skjønnsmessig. Departementet viser til at dette medfører at virksomheter leier inn arbeidstakere i større omfang enn det loven gir grunnlag for. <sup>236</sup> En rapport fra Fafo viser at flere virksomheter opererer i gråsonen og eventuelt bryter adgangen for midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. <sup>237</sup> Virksomhetene har selv vurdert om de har anvendt innleie i tråd med reglene. I 2019 mente 9 prosent av virksomhetene at de har befunnet seg i en gråsonen eller brutt reglene for midlertidige ansettelser de siste to årene. <sup>238</sup> Ulovlig innleie av arbeidstakere har i liten grad vært bevisst, men det skyldes at virksomheter ikke har visst hvor grensen går etter det skjønnsmessige vilkåret når «arbeidet er av midlertidig karakter». <sup>239</sup> Ulovlig innleie har også i noen tilfeller medført at arbeidstakernes rettigheter ikke ivaretas tilstrekkelig, særlig for utenlandske arbeidstakere. <sup>240</sup>

---

<sup>233</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 5. nr.5.

<sup>234</sup> *Daimler*, C-232/20, avsnitt 53.

<sup>235</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4 med videre henvisning til Svalund mfl. (2019).

<sup>236</sup> *Ibid.*; Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1.2.

<sup>237</sup> Fafo-rapport 2019:38, sammendrag.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>240</sup> Bjørnstad (2017) s. 34.

Innstrammingen ved å fjerne adgangen til innleie når «arbeidet er av midlertidig karakter», medfører en snevrere adgang og reduserer omfanget av innleie. Etter endringen er innleie mest aktuelt ved vikartilfellene og ved avtale med tillitsvalgte etter § 14-12 (2). Ved avtale mellom tillitsvalgte og virksomheter som har tariffavtale med en seriøs fagforening, kan det tenkes at reglene i større grad overholdes. Vikaradgangen er i tillegg mindre skjønsmessig og enklere å avgrense til reelle midlertidige behov. Slik forhindrer endringene omgåelser av vikarbyrådirektivets regler innlemmet i arbeidsmiljøloven kapittel 14, og likebehandlingsvernet sikres. Etterfulgt, forebygger innstrammingen i innleieadgangen i § 14-12 (1) misbruk ved at antall brudd på lovgivningen reduseres, herunder også brudd på likebehandlingsreglene.

Innstrammingen i innleieadgangen i § 14-12 (1) vil objektivt sett bidra til å motvirke omgåelser av regelverket, og er egnet til å «forebygge misbruk». Det vil derfor vurderes om tiltaket er nødvendig for å ivareta dette formålet i kapittel 6.

## **5.4 «Sikre et velfungerende arbeidsmarked»**

### **5.4.1 Overordnet om egnethetsvurderingen i lys av formålet**

Innleierestriksjoner kan legitimeres hvis tiltaket forfølger formålet om å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» etter vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1. En naturlig språklig forståelse av å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» tilsier at det siktes til tiltak som fremmer funksjonalitet og gir fordeler for arbeidslivet som helhet. I lys av formålet til vikarbyrådirektivet kan et velfungerende arbeidsmarked sikres ved at det finnes og etableres passende rammer for at vikarbyråene spiller en positiv rolle.<sup>241</sup> Medlemsstatene opererer med ulike organiseringer av arbeidslivet, og hva som anses å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» kan variere på tvers av medlemslandene. Ordlyden kan på den ene siden sikte til en viss objektiv standard av hva som objektivt sett er et «velfungerende arbeidsmarked», eller på den andre siden bestå av mer politiske interesser. Ordlyden gir ikke konkret anvisning på hvilket tolkningsalternativ som skal legges til grunn.

---

<sup>241</sup> Vikarbyrådirektivet artikkel 2.

Uansett kan det tenkes noen felles utgangspunkter for hva et «velfungerende arbeidsmarked» kjennetegnes av. Det er ønskelig med et arbeidsmarked der tilbud og etterspørsel av arbeidskraft samsvarer, med lite arbeidsledighet og samtidig ressurser til å fylle arbeidskraftbehov.<sup>242</sup> Dette krever raske tilpasninger til et skiftende marked. Slik bidrar fleksibilitet til å opprettholde arbeidslivets funksjonalitet.<sup>243</sup> I det videre består et velfungerende arbeidsmarked av sikkerhet og trygghet for arbeidstakerne, et godt arbeidsmiljø og rimelig lønn, i tillegg til organiseringsfrihet. Dessuten vil utvikling av kompetent arbeidskraft bidra til et velfungerende arbeidsmarked. Basert på dette må det vurderes om innleierestriksjonene objektivt sett bidrar til å sikre et velfungerende arbeidsmarked, ved innstramningen av innleieadgangen når «arbeidet er av midlertidig karakter».<sup>244</sup>

#### **5.4.2 Om innstramningen i innleieadgangen er egnet til å «sikre et velfungerende arbeidsmarked»**

Departementet viser til at «et arbeidsliv preget av trygge og faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet».<sup>245</sup> Etter deres syn skal endringene bidra til «mer produktive, omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse».<sup>246</sup> Endringene er ment bidra til rekruttering, særlig til permanente stillinger i virksomhetene. Departementets uttalte fordeler for arbeidsmarkedet fremmes først og fremst hvis innleierestriksjonene bidrar til flere faste ansettelser. Som vist over, er det sannsynlig at endringen istedenfor medfører flere direkte midlertidige ansettelser, eventuelt øvrige alternative tilknytningsformer til faste ansettelser.

Ved implementeringen av vikarbyrådirektivet begrunnet departementet videreføringen av innleierestriksjonene med at det skulle være lik adgang for innleie og midlertidig ansettelse etter § 14-9 (2), fordi tilknytningsformene var likestilte alternativer til fast ansettelse.<sup>247</sup> Den parallelle adgangen bidro til å unngå omgåelse av faste ansettelser. På bakgrunn av dette

---

<sup>242</sup> Innst. S. nr. 212 (2003-2004) punkt 1.1.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> *Wolff og Müller*, C-60/03.

<sup>245</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 1.

<sup>246</sup> Ibid.

<sup>247</sup> Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1.2.

mente norske myndigheter at tiltaket forfulgte formålet om et velfungerende arbeidsmarked, og dermed var begrunnet i «allmenne hensyn». Den daværende begrunnelsen for at innleierestriksjonen bidro til et velfungerende arbeidsmarked vil ikke kunne gjøres gjeldende i dag. Argumentasjonen kan derimot tilsi at det foreligger gode grunner for at det bør være lik regulering av innleie og midlertidig ansettelse for å oppnå et velfungerende arbeidsmarked.

Departementet mener restriksjonene skal bidra til bedre rekruttering, blant annet fordi flere ansatte i direkte midlertidige stillinger går over til permanente stillinger enn innleide.<sup>248</sup> Imidlertid, vil endringen også vanskeliggjøre unges og utenlandske arbeidstakers integrering i det norske arbeidsmarkedet. Innleie er et springbrett inn i arbeidslivet som igjen bidrar til rekruttering. I tillegg kan tiltaket føre til at arbeidstakere som før var fast ansatt i bemanningsforetak, istedenfor ansattes rent midlertidig i virksomhetene.

På den ene siden kan et arbeidsmarked nyte godt av innleie fra bemanningsforetak, som fleksibilitet, arbeidskraftsmobilitet og effektivitet ved raske tilpasninger i et varierende arbeidsmarked, samt forutsigbarhet og bedre pensjonsopptjening for arbeidstakerne. På motsatt side kan et for stort omfang av innleie undergrave flere viktige aspekter ved et velfungerende arbeidsmarked; organisering, tillitsvalgt-systemet, arbeidstakers forhold til arbeidsgiver, kompetanseutvikling og et godt arbeidsmiljø. Disse aspektene sikres i større grad ved topartsrelasjoner, i tillegg til at den norske arbeidslivsmodellen fremmes.

De nevnte utfordringene truer imidlertid først og fremst et velfungerende arbeidsmarked hvis omfanget av innleie blir for stort.<sup>249</sup> Departementet viser ikke til at innleie anvendes i et betydelig omfang på tvers av det norske arbeidsmarkedet, med kun 1,7-1,9 prosent innleide arbeidstakere per 2019.<sup>250</sup> Derimot kan det tenkes at det i enkelte bransjer er større utfordringer knyttet til omfanget av innleie. Det vil ikke vurderes nærmere, ettersom restriksjonen som vurderes gjelder arbeidsmarkedet som helhet.

Hvorvidt endringen er egnet til «å sikre velfungerende arbeidsmarked», kan avhenge av om «et velfungerende arbeidsmarked» setter en objektiv standard, eller i større grad er

---

<sup>248</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>249</sup> Heuvel (2011) s. 211-217.

<sup>250</sup> Fafo-notat 2021:17, s. 31.



skjønnspreget og politisk. EU- og EØS-rettens fundament om et ensartet europeisk indre marked taler for at et «velfungerende arbeidsmarked» i større grad er en objektiv målsetting. Å oppnå et ensartet europeisk marked forutsetter at medlemsstatenes handlingsrom begrenses av visse objektive kriterier. I tillegg forutsetter direktivet at innleie for arbeid av midlertidig karakter er ment å bidra til et velfungerende arbeidsmarked. En avveining av innleieadgangens bidrag til arbeidsmarkedet er allerede tatt av EU-lovgiver. En liberalisering av vikarbyråvirksomhet gir positive bidrag til arbeidsmarkedet, så lenge arbeidstakerne har et styrket vern og adgangen ikke misbrukes.<sup>251</sup> Fleksibiliteten ved innleieadgangen, er som vi har sett over, fordelaktig for både arbeidstakere og arbeidsgivere.

Det foreligger altså tvil om tiltaket objektivt sett er egnet til å sikre et velfungerende arbeidsmarked. Det er forsvarlig å konkludere i begge retninger. På den ene siden er innleie et svært sensitivt tema, et politisk valg av tilknytningsformer i det nasjonale arbeidsmarkedet, herunder av to- eller trepartsrelasjoner. Statens skjønnsmargin er vid, og hva som anses som å sikre et velfungerende arbeidsmarked vil kunne variere fra nasjon til nasjon, som EU- og EØS-retten også må respektere. På den andre siden kan det at vikarbyrådirektivet skal fremme og liberalisere vikarbyråvirksomhet, tale for at innleie bidrar til et velfungerende arbeidsmarked i direktivets forstand, forutsatt at adgangen ikke misbrukes. Hva som er ønskelig for et velfungerende arbeidsmarked må også avgrenses mot et isolert ønske om å begrense innleie, som sett i punkt 4.1.2. Følgelig er det tvil om innleierestriksjonen i arbeidsmiljøloven § 14-12 objektivt sett fremmer et velfungerende arbeidsmarked.

## 5.5 Delkonklusjon

Basert på vurderingene i kapittel 5 kan det legges til grunn at innstrammingen i innleieadgangen i § 14-12 ikke er egnet til å fremme beskyttelse av arbeidstakere. Derimot er endringene egnet til å fremme formålet om å «motvirke misbruk». Hvorvidt de også er egnet til å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» er mer usikkert. I tråd med proporsjonalitetsprinsippet skal det vurderes av om de gitte formålene er nødvendig, og dette

---

<sup>251</sup> Se 2.2.

vil i kapittel 6 vurderes for både formålet om å «forebygge misbruk» og å «sikre et velfungerende arbeidsmarked».

## 6 Nødvendighetskriteriet

EFTA-domstolen uttaler at vurderingen som skal tas etter nødvendighetskriteriet er om tiltaket «is functionally needed in order to achieve the legitimate objectives of the legislation at the level of protection chosen by the Contracting Party, or whether this could equally well be obtained through other, less restrictive means».<sup>252</sup> Tiltaket må altså ikke gå utover det som er nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket, i lys av det søkte beskyttelsesnivået. Det nasjonale beskyttelsesnivået Norge har valgt er høyt. Det må vurderes om å fjerne adgangen til innleie når «arbeidet er av midlertidig karakter» er et nødvendig tiltak for å oppnå statens valgte beskyttelsesnivå for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» og for å «forebygge misbruk».

Som vist til i kapittel 3 medfører endringene i adgangen til innleie fra bemanningsforetak et nokså stort innhogg i liberaliseringen av vikarbyråvirksomhet og tjenestefriheten. Den mest praktiske adgangen for innleie er fjernet på tvers av nesten hele arbeidsmarkedet. Det medfører en betydelig begrensning i bemanningsforetakenes virksomhet og adgangen til innleie for virksomhetene som ikke oppfyller kravene i § 14-12 (2). Det må bemerkes at det likevel er adgang til innleie med avtale mellom parter i arbeidslivet, og at utvalgte bransjer har en utvidet adgang til å kunne leie inn etter vilkåret.<sup>253</sup>

Departementet har vurdert andre tiltak, blant annet en presisering av innholdet i loven, en veileder, økt tilsyn, en godkjenningsordning, og å utvide sanksjonskompetansen til arbeidstilsynet ved overtredelsesgebyrer, i tillegg til kollektiv søksmålsrett.<sup>254</sup> Etter departementets syn vil ikke håndhevingstiltak være tilstrekkelig for å begrense bruken av innleie som truer faste og direkte ansettelse, og for å begrense de negative effektene av innleie.<sup>255</sup> For presiseringen av innholdet uttaler departementet at tiltakene ikke er aktuelle, fordi adgangen er for vid uavhengig av om ordlyden etterleveres.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> E-3/06, *Ladbroke's*, avsnitt 58.

<sup>253</sup> Se kapittel 3.

<sup>254</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*

Til tross for departementets vurdering, kan det tenkes mindre inngripende tiltak som kunne være aktuelle å innføre og som samtidig kunne bidra til det økte beskyttelsesnivået for å «forebygge misbruk» og å «sikre et velfungerende arbeidsmarked». Departementet beskriver at en del av problemet med innleieadgangen er at vilkåret er skjønnsmessig. For å bøte på dette, kunne momentene utledet av rettspraksis for når «arbeidet er av midlertidig karakter», blitt nedfelt i lovteksten. Det kunne blitt iverksatt strengere regler for de spesifikke bransjene der innleieadgangen har vist seg å medføre negative konsekvenser. Totalforbudet i bygningsbransjen er et slikt eksempel. Bransjespesifikk regulering vil være positivt avgrenset og departementet må ta stilling til den enkelte bransje konkret. Slik vil et vurderingsgrunnlag i tråd med formål- og proporsjonalitetsprinsippet i større grad sikres, og det vil samtidig medføre en mindre restriktiv regulering av vikarbyråvirksomhet. Dessuten vil økt håndhevingskompetanse og kontroll kunne bidra til å sikre at innleie ikke fortrenger faste ansettelse og likebehandlingsreglene. Incentivet til å organiseres etter § 14-12 (2) kunne nok like effektivt blitt innført gjennom andre ordninger enn ved å fjerne den mest praktiske innleieadgangen.

Staten har bevisbyrden for at et gitt tiltak er nødvendig.<sup>257</sup> Bevisbyrden er imidlertid ikke så omfattende at staten positivt må bevise at ingen andre tenkelige tiltak vil kunne fremme det søkte beskyttelsesnivået.<sup>258</sup> Likevel er den vurderingen som er tatt nokså mangelfull. Departementet viser ikke til faktiske forhold som underbygger at de mindre inngripende tiltakene er utilstrekkelige. Det vises hverken til statistikk eller at lignende tiltak har vært forsøkt uten å oppnå beskyttelsesnivået. Dette støttes av Regelrådets uttalelser til departementets høringsnotat fra 2022. Regelrådet frarådet endringene som følge av at departementets grunnlag var utilstrekkelig, med manglende analyser som underbygget tiltakets konsekvenser og nødvendighet.<sup>259</sup> Uttalelsen om at adgangen er for vid, uansett omgåelser, viser at departementet heller ikke har vurdert tiltakets nødvendighet opp mot formålet om å unngå misbruk.<sup>260</sup> Endringene i § 14-12 er følgelig ikke nødvendig for å oppnå formålet om å «forebygge misbruk».

---

<sup>257</sup> E-8/16, *Netfonds*, avsnitt 127; *Kommisjonen mot Belgia*, C-254/05, avsnitt 36, *DW*, C-651/16, avsnitt 34.

<sup>258</sup> *Kommisjonen mot Italia*, C-110/05, avsnitt 66.

<sup>259</sup> Regelrådet (2022); Høringsnotat (2022).

<sup>260</sup> Prop. 131 L (2021-2022) punkt 6.4.4.

Spørsmålet som da gjenstår, er om tiltaket er nødvendig for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked». I forlengelse av egnethetsvurderingen, kan svaret avhenge av om å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» består av en viss objektiv standard i tråd med EØS-retten, særlig vikarbyrådirektivet, eller om det i større grad avhenger av myndighetenes politiske interesser.

Den forutgående analysen har vist at innstramningen ikke fremmer beskyttelse av arbeidstakere og at mindre inngripende tiltak kan iverksettes for å «forebygge misbruk». Dersom et «velfungerende arbeidsmarked» i større grad har et objektivt innhold, taler de øvrige vurderingene for at også mindre inngripende tiltak kan iverksettes for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked». Tiltakene som motvirker misbruk medfører at innleieadgangen i større utstrekning kan opprettholdes, uten at det går på bekostning av et velfungerende arbeidsmarked. De alternative mindre inngripende tiltakene medfører at innleieadgangen blir enklere å forstå, håndheve og kontrollere, som igjen reduserer omgørelser av adgangen som undergraver faste ansettelser og likebehandlingsreglene.

Det som derimot ikke like fullt ut oppnås er flere topartsrelasjoner. Dersom formålet om å «sikre et velfungerende arbeidsmarked» i større grad omfatter medlemsstatenes politiske valgfrihet, vil endringen i § 14-12 være nødvendig for å sikre myndighetenes ønskede arbeidsmarked. For å øke topartsrelasjoner i arbeidsmarkedet, kan det være nødvendig å begrense adgangen i § 14-12 (1), slik at innleie erstattes av direkte midlertidige ansettelser. Blant annet kan vikarbyrådirektivets formål om at staten skal finne ordninger der vikarbyråvirksomhet spiller en positiv rolle i arbeidsmarkedet, tilsi at dette er et politisk spillerom myndighetene har.

Likevel mener jeg at de tyngste argumentene peker imot at myndighetenes politiske spillerom omfatter dette. Etersom vikarbyrådirektivet søker å fremme innleievirksomhet, mener jeg at endringen må være nødvendig utover et politisk ståsted for et ønskelig omfang av typer tilknytningsformer. Dette grenser til blant annet drøftelsen i punkt 4.1.2, om at det ikke er i tråd med direktivets formål med et isolert ønske om å begrense innleie. De mindre inngripende tiltakene som vist til over, vil derfor like effektivt kunne oppnå det søkte beskyttelsesnivået for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked». Basert på denne gjennomgangen er det etter min vurdering nærliggende å konkludere med at endringen i § 14-12 (1), ved å fjerne adgangen til innleie fra bemanningsforetak når «arbeidet er av midlertidig

karakter», ikke er nødvendig for å «sikre et velfungerende arbeidsmarked». På bakgrunn av dette, er de kumulative vilkårene for rettferdiggjøring av restriksjoner ikke oppfylt ved innstrammingen.<sup>261</sup> Konklusjonen er at lovendringene i arbeidsmiljøloven § 14-12 fra 1. april 2023 ikke samsvarer med vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten, og dermed er i strid med Norges EØS-forpliktelser. Likevel må det minnes om at statens skjønnsmargin er svært vid for regulering av innleie, og staten har valgt et høyt beskyttelsesnivå, så konklusjonen er ikke klar.

---

<sup>261</sup> Det vil derfor ikke vurderes om tiltaket er forholdsmessig i snever forstand.

## 7 Avsluttende betraktninger

I avhandlingen har jeg gjennom en juridisk analyse av EØS-rettens rammer forsøkt å svare på om innleierestriksjonene i § 14-12 samsvarer med vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten.

Som avhandlingen har vist beror svaret på en svært kompleks vurdering. Vurderingen krever en analyse av betydningen av innleie i det nasjonale arbeidsmarkedet, som avhenger av en helhetlig forståelse av den norske arbeidslivsmodellen og arbeidsmiljølovgivningen. I tillegg byr EØS-retten på en svært skjønnsmessig vurdering, også i mangel av autoritative kilder.

Etter avhandlingens analyse er det nærliggende å konkludere med at innstramningen i innleieadgangen etter § 14-12 ikke oppfyller formål- og proporsjonalitetsprinsippet, og dermed ikke er forenlig med vikarbyrådirektivet og tjenestefriheten. Avhandlingens analyse har imidlertid vist at det foreligger gode argumenter både for og imot at innleierestriksjonene forfølger et legitimt formål, er egnet til å fremme det og nødvendig. I stedet for en sikker konklusjon på hvorvidt det foreligger EØS-strid, er avhandlingens konklusjon at svaret beror på en kompleks og sammensatt vurdering, og at en konklusjon i begge retninger kan forsvares.

I det videre er det en viss sannsynlighet for at det avgjørende for resultatet i en eventuell overprøving av spørsmålet, vil være hvor langt domstolen er villig til å overprøve lovgivers vurderinger. Det bemerkes at jeg har forsøkt å utvise tilbakeholdenhet med å overprøve de politiske vurderingene som er tatt, men heller fra et rettslig ståsted sett om argumentene som fremmes står seg. Likevel er avhandlingens tema svært politisk, og i formål- og proporsjonalitetsvurderingen er det ikke til å unngå å berøre politiske synspunkter.

Hvorvidt innleierestriksjonene i § 14-12 (1) kan stå seg ved en eventuell overprøving i lys av EØS-forpliktelsene, kan altså ikke besvares med to streker under svaret. Et spørsmål blir også om en eventuell EFTA-sak tidsnok vil kunne behandles før en ny regjering i 2025 velges.

Dersom det blir en borgerlig regjering er det tvilsomt at innleierestriksjonene vedvarer, i lys av uttalelser fra blant annet Høyre.<sup>262</sup> Fremover vil det bli interessant å følge utviklingen i en eventuell EFTA-sak, erstatningssøksmålet og midlertidig forføyningssaken. Det er uansett

---

<sup>262</sup> Høyres redaksjon (2022).

behov for rettsavklaring av virkeområdet til vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 1. Av den grunn kan det være ønskelig at ESA stevner Norge inn for EFTA-domstolen.



# Litteraturliste

## Juridisk litteratur:

- Bjørnstad (2017)** Bjørnstad, Roger, «Konsekvenser av innvandring for det norske arbeidsmarkedet» *Plan* 2017, 49, nr.1, s. 30-35.
- Eriksen og Nesheim (2016)** Eriksen, Birthe og Nesheim, Torstein, «Vikarbyrådirektivet: Trollet som sprakk – Kommentar til Bergene A.C & Ewing, K» *Søkelys på arbeidslivet* 2016, 33, nr. 1-2, s. 162-170.
- Evju (2009)** Evju, Stein, «Arbeidsrett i møte med Europa» *Kritisk Juss* 2009, 35, nr. 3, s. 244-270.
- Fougner mfl. (2018)** Fougner, Jan, Lars Holo, Tron Løkken Sundet mfl., *Arbeidsmiljøloven lovkommentar*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Fredriksen og Mathisen (2022)** Fredriksen, Halvar Haukeland og Mathisen, Gjermund, *EØS-rett*, 4. utg., Oslo: Fagbokforlaget, 2022.
- Fredriksen (2012)** Fredriksen, Halvard Haukeland, «Prinsipper, praksis og prognoser ved tolkning av EØS-avtalen – tilsvaret til Ole Andreas Rognstad», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 125, nr. 3, 2012 s. 333-341.
- Fredriksen (2007)** Fredriksen, Halvard Haukeland, «Domstolens prøving av EØS-avtalens proporsjonalitetsgrunnsetning», *Jussens venner* 2007, 42, nr. 5, s. 295-305.
- Harbo (2021)** Harbo, Tor Inge, «Forholdsmessighet», *Jussens Venner* 2021, 56, nr. 5 s. 315-368.
- Heuvel (2011)** Heuvel, Andreas van den, «Bemanningsdirektivet – EF-direktivet om arbeidsleie, fremvekst, regler og konsekvenser for nasjonal rett», *Arbeidsrett og arbeidsliv* 2011, 5, s. 155-286.

**Sejersted mfl. (2011)**

Sejersted, Fredrik mfl., *EØS-rett*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

## Traktater

**ODA-avtalen**

Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7, 2. mai 1992, ikrafttredelse 1. januar 1994.

**EØS-avtalen**

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2. mai 1992, ikrafttredelse 1. januar 1994.

**TEU**

Traktaten om den Europeiske Union (TEU). Konsolidert utgave 7. juni 2016 (2016/C 202/01).

**TEUV**

Traktaten om den Europeiske Unions Virkemåte (TEUV). Konsolidert utgave 7. juni 2016 (2016/C 202/01).

## Nasjonale lovtekster og forskrifter:

**EØS-loven**

Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) mv.

**Arbeidsmarkedsloven**

Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester.

**Arbeidsmiljøloven**

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern.

**Arbeidstvistloven**

Lov 27. september 2012 nr. 1 om arbeidstvister.

**Statsansatteloven**

Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv.

**Forskrift om innleie fra bemanningsforetak**

Forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak.

**Forskrift om overgangsregler for endringer i arbeidsmiljøloven om inn- og utleie**

Forskrift 20. desember 2022 om overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m (inn- og utleie fra bemanningsforetak).

## EU- og EØS-regelverk

**Utsendingsdirektivet**

Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF av 16. desember 1996 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting.

**Vikarbyrådirektivet**

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF av 19. november 2008 om vikararbeid.

**Fortalen til vikarbyrådirektivet**

Fortalen til Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF av 19. november 2008 om vikararbeid.

## Forarbeider

**Ot.prp. nr. 50 (1993-1994)**

Ot.prp. nr. 50 (1993-1994) Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

**Innst. S nr. 212 (2003-2004)**

Innst. S. nr. 212 (2003-2004) Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen om et velfungerende arbeidsmarked.

**Ot. prp. nr. 24 (2005-2006)**

Ot.prp. nr. 24 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

<b>Prop. 69 S (2011-2012)</b>	Prop. 69 S (2011-2012) Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet).
<b>Prop. 74 L (2011-2012)</b>	Prop. 74 L (2011-2012) Forarbeider til endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven mv. (likebehandling ved utleie av arbeidstakere og tiltak i den forbindelse mv.).
<b>NOU 2021:9</b>	NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering.
<b>Prop. 131 L (2021-2022)</b>	Prop. 131 L (2021-2022) Forarbeider til endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak).

## Internasjonal rettspraksis:

### EU-domstolen:

<b><i>Rewe-Zentral (Cassis de Dijon), C-120/78</i></b>	Dom av 20. februar 1979, <i>Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)</i> , C-120/78, EU:C:1979:42.
<b><i>Webb, C-279/80</i></b>	Dom av 17. desember 1981, <i>Webb</i> , C-279/80, EU:C:1981:314.
<b><i>Francovich, C-6/90</i></b>	Dom av 19. november 1991, <i>Francovich</i> , C-6/90, EU:C:1991:428.
<b><i>Kommisjonen mot Tyskland, C-493/99</i></b>	Dom av 25. oktober 2001, <i>Kommisjonen mot Tyskland</i> , C-493/99, EU:C:2001:578.
<b><i>Finalarte, C-49/98</i></b>	Dom av 25. oktober 2001, <i>mfl. Finalarte</i> , C-49/98, EU:C:2001:564.
<b><i>Portugaia Construções, C-164/99</i></b>	Dom av 24. januar 2002, <i>Portugaia Construções</i> , C-164/99, EU:C:2002:40.

<b><i>Kommisjonen mot Italia, C-388/01</i></b>	Dom av 16. januar 2003, <i>Kommisjonen mot Italia</i> , C-388/01, EU:C:2003:30.
<b><i>Wolff og Müller, C-60/03</i></b>	Dom av 12. oktober 2004, <i>Wolff og Müller</i> , C-60/03, EU:C:2004:610.
<b><i>Kommisjonen mot Belgia, C-254/05</i></b>	Dom av 7. juni 2007, <i>Kommisjonen mot Belgia</i> , C-254/05, EU:C:2007:319.
<b><i>Laval, C-341/105</i></b>	Dom av 23. februar 2008, <i>Laval</i> , C-341/105, EU:C:2008:50.
<b><i>Kommisjonen mot Italia, C-110/05</i></b>	Dom av 10. februar 2009, <i>Kommisjonen mot Italia</i> , C-110/05, EU:C:2009:66.
<b><i>Palhota, C-515/08</i></b>	Dom av 7. oktober 2010, <i>mfl. Palhota</i> , C-515/08, EU:C:2010:589.
<b><i>DKV Belgium, C-577/11</i></b>	Dom av 7. mars 2013, <i>DKV Belgium</i> , C-577/11, EU:C:2013:146. Prejudisiell avgjørelse.
<b><i>Demirkan, C-221/11</i></b>	Dom av 24. september 2013, <i>Demirkan</i> , C-221/11, EU:C:2013:583.
<b><i>Ottica New Line, C-539/11</i></b>	Dom av 26. september 2013, <i>Ottica New Line de Accardi Vincenzo</i> , C-539/11, EU:C:2013:591.
<b><i>AKT, C-533/13</i></b>	Dom av 17. mars 2015, <i>Auto- ja Kuljetusalan Tyontejujaliitto AKT ry mot Shell Aviation Finland Oy</i> , C-533/13, EU:C:2015:173.
<b><i>DW, C-651/16</i></b>	Dom av 7. mars 2018, <i>DW</i> , C-651/16, EU:C:2018:162.
<b><i>JH mot KG, C-681/18</i></b>	Dom av 14. oktober 2020, <i>JH mot KG</i> , C-681/18, EU:C:2020:82.

**Tartu Vangla, C-795/19** Dom av 15. juli 2021, *Tartu Vangla*, C-795/19, EU:C:2021:606.

**Daimler, C-232/20** Dom av 17. mars 2022, *Daimler*, C-232/20, EELC-2022-0024.

**TimePartner, C-311/21** Dom av 15. desember 2022, *TimePartner Personalmanagement GmbH*, C-311/21, EU:C:2022:983.

Generaladvokatens forslag til avgjørelser:

**Generaladvokatens forslag til avgjørelse, AKT, C-533/13** Forslag til avgjørelse av Generaladvokaten Szpunar av 20. november 2014, *Auto- ja Kuljetusalan Tyontejuliitto ry mot Shell Aviation Finland Oy*, C-533/13, EU:C:2014:2392.

**Generaladvokatens forslag til avgjørelse, Finalarte, C-49/98** Forslag til avgjørelse av Generaladvokaten Mischo av 13. juli 2000, *mfl. Finalarte*, C-49/98 EU:C:2000:395.

EFTA-domstolen:

**E-4/01, Karlsson** Sak E-4/01, *Karlsson mot Island*, 30. mai 2002.

**E-1/06, ESA mot Norge** Sak E-1/06, *ESA mot Norge*, 14. mars 2007.

**E-9/97, Sveinbjörnsdóttir** Sak E-9/97, *Sveinbjörnsdóttir mot Island*, rådgivende uttalelse, 2. april 2013.

**E-4/04, Pedicel** Sak E-4/04, *Pedicel AS mot Sosial- og helsedirektoratet*, rådgivende uttalelse, 4. april 2013.

<b>E-3/06, <i>Ladbrokes</i></b>	Sak E-3/06, <i>Ladbrokes mot Norge</i> , rådgivende uttalelse, 5. april 2013.
<b>E-2/06, <i>ESA mot Norge</i></b>	Sak E-2/06, <i>ESA mot Norge</i> , 5. april 2013.
<b>E-2/11, <i>STX</i></b>	Sak E-2/11, <i>STX Norway Offshore AS m.fl. mot Norge</i> , rådgivende uttalelse, 8. april 2013.
<b>E-3/12, <i>Jonsson</i></b>	Sak E-3/12, <i>Jonsson mot Staten v/Arbeidsdepartementet</i> , rådgivende uttalelse, 9. april 2013.
<b>E-8/16, <i>Netfonds</i></b>	Sak E-8/16, <i>Netfonds Holdings ASA m.fl. mot Staten v/Finansdepartementet</i> , 16. mai 2017.
<b>E-8/17, <i>Kristoffersen</i></b>	Sak E-8/17, <i>Kristoffersen mot Norges Skiforbund</i> , rådgivende uttalelse, 16. november 2018.
<b>E-8/20, <i>NAV</i></b>	Sak E-8/20, <i>NAV</i> , rådgivende uttalelse, 5. mai 2021.

### Nasjonal rettspraksis:

Rt. 1985 s. 1141

Rt. 1991 s. 872

Rt. 2001 s. 1413

Rt. 2005 s. 1365

Rt. 2007 s. 129

Rt. 2007 s. 1003

Rt. 2013 s. 258

HR-2021-1453-S

TOSL-2023-89874/TOSL-2023-06-30

### Øvrige kilder; offentlige dokumenter, rapporter, medieoppslag m.v.:

**Fafo-notat 2021:17**

Fafo-notat 2021:17 av Nergaard, Kristine, Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv.

<https://www.fafo.no/images/pub/2021/10354.pdf>

**Fafo-rapport 2019:38**

Fafo-rapport 2019:38 av Svalund, Jørgen, Øistad, Beate Sletvold og Alsos, Kristin, «Håndtering av regler for midlertidige ansettelses og innleie fra bemanningsforetak».

<https://www.fafo.no/images/pub/2019/20735.pdf>

**Fafo-rapport 2019:38, sammendrag**

Fafo-rapport 2019:38 av Svalund Jørgen, Øistad, Beate Sletvold og Alsos, Kristin, «Håndtering av regler for midlertidige ansettelses og innleie fra bemanningsforetak», sammendrag.

<https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/handheving-av-regler-for-midlertidige-ansettelses-og-innleie?highlight=WyJpbm5sZWl110=>

**Hurdalsplattformen (2021)**

Statsministerens kontor, «Hurdalsplattformen – For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025», 14.10.2021.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>



<b>Høringsnotat (2022)</b>	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, «Høringsnotat - Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. – Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak», 19.01.2022. <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/f38a3d1610c5476b8dab9dbadccc2c17/horingsnotat-190122.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/f38a3d1610c5476b8dab9dbadccc2c17/horingsnotat-190122.pdf</a>
<b>Arbeidsgruppe (2021)</b>	Arbeidsgruppe om organisasjonsgradene i arbeidslivet rapport, juni 2021. <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/23e947e9fcf9446884081e8c365ae6d1/rapport-fra-arbeidsgruppe-om-organisasjonsgradene-i-arbeidslivet-juni-2021.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/23e947e9fcf9446884081e8c365ae6d1/rapport-fra-arbeidsgruppe-om-organisasjonsgradene-i-arbeidslivet-juni-2021.pdf</a>
<b>Arbeidstilsynet, sluttrapport (2023)</b>	Arbeidstilsynet, «Sluttrapport – innleieprosjektet», 16.02.2023. <a href="https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/rapporter-fra-tilsynsprosjekter/2023/arbeidstilsynet-innleieprosjekt---sluttrapport.pdf">https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/rapporter-fra-tilsynsprosjekter/2023/arbeidstilsynet-innleieprosjekt---sluttrapport.pdf</a>
<b>Regelrådet (2022)</b>	Regelrådet, «Regelrådets uttalelse om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak», 18.03.2022. <a href="https://regelradet.no/wp-content/uploads/2022/03/Uttalelse-fra-Regelradet.pdf">https://regelradet.no/wp-content/uploads/2022/03/Uttalelse-fra-Regelradet.pdf</a>
<b>ESA (10.02.2023)</b>	EFTA Surveillance Authority, «Request for information concerning restrictions on the use of temporary agency workers in Norway», 10.02.2023. <a href="https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Request%20for%20information%20-%20Own%20initiative%20case%20concerning%20restrictions%20on%20the%20use%20of%20temporary%20agency%20workers%20in%20Nor.pdf">https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Request%20for%20information%20-%20Own%20initiative%20case%20concerning%20restrictions%20on%20the%20use%20of%20temporary%20agency%20workers%20in%20Nor.pdf</a>
<b>Regjeringen (05.05.2023)</b>	Regjeringens svar til EFTA Surveillance Authority 05.05.2023. <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/e910c0d912284297ae61d97d7d0daea/svaret-til-esa.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/e910c0d912284297ae61d97d7d0daea/svaret-til-esa.pdf</a>
<b>LFN (19.07.2023)</b>	EFTA Surveillance Authority's brev til Norge: «Letter of formal notice to Norway concerning restrictions on the use of temporary agency workers in Norway» 19.07.2023. <a href="https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Letter%20of%20formal%20notice%20-%20Own%20initiative%20case%20concerning%20restrictions%20on%20the%20use%20of%20temporary%20agency%20workers%20in%20Nor.pdf">https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Letter%20of%20formal%20notice%20-%20Own%20initiative%20case%20concerning%20restrictions%20on%20the%20use%20of%20temporary%20agency%20workers%20in%20Nor.pdf</a>

<b>Svar til LFN (19.10.2023)</b>	Regjeringens svar til Letter of Formal Notice 19.10.2023. <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/3140794a705d42d791059c22e72e1519/combinepdf.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/3140794a705d42d791059c22e72e1519/combinepdf.pdf</a>
<b>Regjeringen, veileder (2023)</b>	Regjeringen, «Veileder: Innleie av arbeidskraft», 30.06.2023. <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-innleie-av-arbeidskraft/id2987562/?ch=1">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-innleie-av-arbeidskraft/id2987562/?ch=1</a>
<b>Moholt (2023)</b>	Torgeir Moholt, «Hvordan er tilstanden i bemanningsbransjen?», Arbeidstilsynet.no, 06.02.2023 <a href="https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/hvordan-er-tilstanden-i-bemanningsbransjen/">https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/hvordan-er-tilstanden-i-bemanningsbransjen/</a> (lest 15.11.2023).
<b>Kvadsheim (2023)</b>	Silje Sundt Kvadsheim, «Tror nye regler kan gi flere midlertidige ansatte – ikke færre», Finansavisen.no, 10.04.2023 <a href="https://www.finansavisen.no/karriere/2023/04/10/7999083/advo-kater-tror-nye-regler-kan-gi-flere-midlertidige-ansatte-ikke-faerre">https://www.finansavisen.no/karriere/2023/04/10/7999083/advo-kater-tror-nye-regler-kan-gi-flere-midlertidige-ansatte-ikke-faerre</a> (lest 28.09.2023).
<b>Moen (2023)</b>	Geir Solaas Moen, «Nye regler for innleie gir trygghet», LO Norge, 31.03.2023 <a href="https://www.lo.no/hva-vi-mener/sosial-dumping/nyheter-sosial-dumping/nye-regler-for-innleie-av-arbeidskraft/">https://www.lo.no/hva-vi-mener/sosial-dumping/nyheter-sosial-dumping/nye-regler-for-innleie-av-arbeidskraft/</a> (lest 28.09.2023).
<b>Kolsrud (2023)</b>	Kjetil Kolsrud, «Bemanningsbyrå går til gruppesøksmål mot regjeringens innleiereform», E24.no, 17.08.2023 <a href="https://rett24.no/articles/bemanningsbyraene-gar-til-gruppesoksmal-mot-regjeringens-innleiereform">https://rett24.no/articles/bemanningsbyraene-gar-til-gruppesoksmal-mot-regjeringens-innleiereform</a> (lest 16.09.2023).
<b>Redaksjonen Dinbedrift (2023)</b>	Redaksjonen, «Regjeringens innleieforbud klages inn for ESA av SMB Norge», Dinbedrift.no, 19.04.2023 <a href="https://dinbedrift.no/regjeringens-innleieforbud-klages-inn-for-esa/">https://dinbedrift.no/regjeringens-innleieforbud-klages-inn-for-esa/</a> (lest 26.09.2023).
<b>NTB, E24.no (2023)</b>	NTB, «Bemanningsbyråer saksøker staten», E24.no, 06.09.2023 <a href="https://e24.no/naeringsliv/i/RGpQ98/bemanningsbyraer-saksoeker-staten">https://e24.no/naeringsliv/i/RGpQ98/bemanningsbyraer-saksoeker-staten</a> (lest 16.09.2023).

- Foasaas (2023)** Jonas Fosaas, «Bemanningselskaper tapte mot staten: Opprettholder innleieforbud», Advokatbladet.no, 24.07.2023 <https://www.advokatbladet.no/jussnytt/bemanningselskaper-tapte-mot-staten-oppretholder-innleieforbud/197595> (lest 20.09.2023).
- NTB, Adressa.no (2023)** NTB, «Bemanningsbyråer får sende erstatningssak mot Norge til Efta-domstolen», Adressa.no, 18.11.2023 <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/i/Mo05WM/bemanningsbyraer-faar-sende-erstatningssak-mot-norge-til-efta-domstolen> (lest 21.11.2023).
- Spence (22.11.2023)** Thomas Spence, «Flertall vil gjøre innleieforbudet strengere», Aftenposten.no, 22.11.2023 <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Llzmbx/flertall-vil-gjoere-innleieforbudet-strengere> (lest 25.11.2023).
- Høyres redaksjon (2022)** Høyres redaksjon, «Regjeringen gambler med folks arbeidsplasser», Høyre.no, 14.12.2022 <https://hoyre.no/2022/12/14/regjeringen-gambler-med-arbeidsplassene-til-folk/> (lest 23.11.2023).
- Spence (28.11.2023)** Thomas Spence, «Staten ber om at sak om innleie holdes unna Efta-domstolen», Aftenposten.no, 28.11.2023 <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/2Balwq/staten-ber-om-at-sak-om-innleie-holdes-unna-efta-domstolen> (lest 30.11.2023).
- Simson (2009)** Simson, Kristine von, «Kan vikarbyrå være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere», *Søkelys på arbeidslivet* (2009) 26, 3. utg., s. 341-251.
- Herland (2016)** Herland, Kine, «Forholdet mellom arbeidsmiljøloven § 14-12 og vikarbyrådirektivet artikkel 4» Masteroppgave, 27.05.2016 <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/12975> (lest 05.09.2023).
- Devold og Kristensen (2023)** Kristin Krohn Devold og Magne Kristensen, «Nye innleieregler vil gi færre faste ansettelser», Finansavisen.no, 04.02.2023 <https://www.finansavisen.no/politikk/2023/02/04/7982917/nye-innleieregler-vil-gi-faerre-faste-ansettelser> (lest 08.09.2023).

**Borgarting lagmannsrett 23-  
138986ASK-BORG/04**

Borgarting lagmannsrett 23-138986ASK-BORG/04,  
15.11.2023.