



# Dokument nr. 8:96

(2005-2006)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Kari Kjøn-  
aas Kjos, Anders Anundsen, Gjermund Hagesæter,  
Karin S. Woldseth og Harald T. Nesvik

**Forslag fra stortingsrepresentantene Kari Kjøn-  
aas Kjos, Anders Anundsen, Gjermund Hagesæ-  
ter, Karin S. Woldseth og Harald T. Nesvik om å  
ivareta norske borgeres interesser i utlandet, samt  
bruk av norske behandlingsinstitusjoner mv. i ut-  
landet**

Til Stortinget

## BAKGRUNN

De fleste lover og regler som gjelder for nordmenn som permanent eller midlertidig bosetter seg i andre land, eller som vekselvis bor i Norge og i et annet land, er foreldet eller ikke tilpasset nåtid og fremtid. Situasjonen har endret seg radikalt de siste tiår, og vi er nå inne i en rivende utvikling mot helt nye livssituasjoner for et stort antall nordmenn. Det mest tydelige er de mange som velger å bo i et annet land deler av året i sin pensjonisttilværelse og som kjøper eller leier en tilleggsbolig i et annet land. Dessuten har vi en utvikling hvor norske kommuner og foreninger etablerer eldreinstitusjoner, rehabiliteringsinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner i utlandet.

Forslagsstillerne understreker at forslaget dreier seg om området innenfor EØS.

Det er imidlertid viktig at man skiller mellom de som reelt er varig utflyttet og betaler skatter og avgifter i utlandet, og de som bor i utlandet mer sesongmessig og derfor betaler sine skatter og avgifter til Norge. Man kan ikke forlange å få alle goder fra Norge dersom man reelt flytter til et annet land og betaler skatter og avgifter i dette landet. Har en bestemt seg for å være varig utflyttet, så må en også primært forholde seg til dette landets tjenestetilbud.

## ELDRETJENESTER

I tillegg til eldre som selv anskaffer seg en bolig i utlandet, kommer nå en betydelig vekst i omsorgsboliger og sykehjemsplasser for eldre i utlandet, særlig i områdene Syd-Spania, Mallorca, Kypros, Kanariøyene og andre varmere strøk. Slike vil kunne eies og drives av staten, kommuner, private bedrifter eller ideelle organisasjoner.

Det spørsmål som reiser seg, er hvilke lover og regler som bør gjelde for finansiering og drift av disse i forhold til det som gjelder i Norge. Skal det offentlige ha den samme plikt til å dekke utgifter for slike i utlandet som loven fastsetter hjemme? Hvis en privat organisasjon som f.eks. Sagenehjemmet (Oslo) har en ledig sykehjemsplass, skal en kommune eller bydel kunne kjøpe en plass for en av sine pleietrengende eldre? Hvilken og hvorledes skal betalingen skje? Skal de samme regler for egenbetaling som ved et sykehjem i Norge gjelde? Bør det lages regler for norsk godkjennelse av eldreinstitusjoner som betales av kommuner på vegne av brukerne?

I dag er det kommunene som har ansvaret for en forsvarlig eldreomsorg, men det er innenfor de gitte økonomiske rammer. En kommune kan således prioritere annen utbygging og unnlate å bruke penger til eldreomsorgstilbud som hjemmehjelp, hjemmesykepleie, ergoterapi, fysioterapi, trygghetsalarmtjeneste, dagsenteropphold, eldrecentre, omsorgsboliger, sykehjemsplasser, m.m. Skal en kommune kunne avvise en pleietrengende eldre i sin kommune hvis det foreligger tilbud om en godkjent tjeneste eller plass i en annen kommune, eller i et annet land innenfor en forhåndsfastlagt økonomisk ramme?

Det kan i dag være mennesker som mottar hjemmehjelp eller hjemmesykepleie i sin hjemkommune, men som av helsemessige årsaker vil bosette seg noen måneder av året i et varmere land. Bør da hjemkommunen være forpliktet til å betale for slike tje-

nester i utlandet, eller skal kommunen tjene økonomisk på at en slik person tar opphold noen måneder av året i et annet land? Hvis kommunen har den samme forpliktelse til å finansiere eldreomsorgstjenester for en innbygger under midlertidig opphold i utlandet, hvilket ansvar, hvis noe, skal kommunen da ha for tilbudets kvalitet?

Det kan hevdes at dette bør være opp til hver enkelt kommune slik det i dag allerede er, men det vil kunne få betydelige konsekvenser i fremtiden. Hvis noen kommuner vil dekke utgifter for sine innbyggere til nødvendige tjenester ved midlertidig bosetting i utlandet mens andre ikke gjør det, hvorledes vil virkningen da bli når det er innført bosettingsfrihet i hele landet også for sterkt pleietrengende eldre? Hvis en kommune fikk en dramatisk tilflytting av pleietrengende eldre fordi denne kommunens tilbud var godt både i Norge og i utlandet, ville selvsagt økonomien i en slik kommune bryte sammen.

Objektivt og sett ut ifra hensynet til de pleietrengende eldre er det klart at forholdene bør legges til rette for pleietrengende eldre som ønsker å bo deler av året i et land i Middelhavsområdet. Kostnadene vil, som følge av lavere lønninger og lavere priser samt billigere boliger, være slik at det vil kunne bli både en økonomisk fordel for det offentlige og et bedre liv for den eldre. Svært mange vil ha betydelig helsemessig gevinst av kortere eller lengre opphold i varmere strøk. Det hele må imidlertid organiseres, og en rekke lover og regler må tilpasses.

Det mest fornuftige ville selvsagt være å følge Fremskrittspartiets mangeårige oppskrift med å overføre det økonomiske ansvaret for helse- og eldreomsorgstjenester til staten ved folketrygden. Rikstrygdeverket kan administrere det hele via trygdekontorene, basert på betaling for tjenester til godkjente offentlige og private produsenter etter behovsgodkjenning og kontroll ved trygdekontorene og med full valgfrihet av tjenesteprodusent for brukerne. Når en slik reform fortsatt vil ta en del år, er det imidlertid nødvendig med en gjennomgang av dagens system for å få en tilpasning til det faktum at eldre, uføre og funksjonshemmede velger å bo deler av året i utlandet.

I forhold til godkjenning av eldreinstitusjoner og eventuelle regler for hvilke funksjoner som må utføres av norsktalende personell, og hvilke funksjoner som kan utføres av lokalt ansatte, må et regelverk utformes. Det samme gjelder betalingssystemer og -satser, samt kvalitetskontroll og ansvarsklarlegging for norske kommuner når det gjelder innbyggere som er midlertidig bosatt i et annet land.

## SKOLEVIRKSOMHETEN

Fremveksten av norske bosettinger i utlandet fører til behovet for en rekke avklaringer av det norske

ansvaret for å gi norske barn tilbud om en forsvarlig skolegang, til tross for at barna bor utenfor Norges grenser. Det faktum at stadig flere nordmenn velger å bosette seg i utlandet for å arbeide av helsemessige årsaker eller av annen relevant grunn, aktualiserer spørsmålet om Norge skal legge til rette for at skoler i utlandet kan få et tilbud basert på norske opplæringsplaner og hvor undervisningen skjer på norsk. Det finnes allerede slike tilbud i flere land.

Det er imidlertid ikke klare grenser for hvilke rettigheter norske elever har til slik skolegang, ei heller i hvilken grad Norge er eller bør være forpliktet til å legge til rette for et slikt tilbud. Forslagsstillerne viser til Innst. O. nr. 1 (2004-2005), jf. Ot.prp. nr. 64 (2003-2004) om lov om endringer i lov om frittstående skoler, hvor flertallet "... legger til grunn at norske frittstående skoler i utlandet så langt det er praktisk mulig behandles på samme måte som frittstående skoler i Norge og slik at godkjenning gir samme offentlig støtte."

På tross av ovenstående flertallsmerknad avviste Utdanningsdirektoratet nylig en søknad fra Den norske skolen Costa del Sol i Spania, om utvidet tilbud på videregående trinn, med den bemerkelsesverdige begrunnelse at en ikke ville legge til rette for økt utflytting fra Norge. Det ble fra Utdanningsdirektoratets side påstått at slik tilrettelegging var uheldig fordi enkelte familier angivelig flytter til utlandet på flukt fra det norske barnevernet. Forslagsstillerne er meget kritisk til den mistenkeliggjøring Utdanningsdirektoratet utsetter familier som flytter til utlandet for. I dette konkrete tilfellet er 20 pst. av elevene ved skolen direkte knyttet til at barnas foreldre jobber for Aker Kværner på Solkysten. Aker Kværner hevder at et slikt skoletilbud er avgjørende for å få kvalifisert norsk personell til å arbeide for selskapet i utlandet.

Etter forslagsstillerens oppfatning viser dette eksempelet tydelig behovet for å avklare situasjonen for elevene ved slike skoler og hvilke rettigheter disse har. Dette er en problemstilling som vil forsterke seg ytterligere ved at flere norske kommuner etablerer sykehjemsplasser for egne brukere i eksempelvis Spania. Det vil øke behovet for norsk arbeidskraft, og for å sikre rekruttering av kvalifisert norsk arbeidskraft på kort og lengre sikt er det nødvendig å gi et godt skoletilbud til barna.

Forslagsstillerne har registrert at stortingsflertallet har strammet inn friskoleloven og satt en midlertidig stopp for all ny virksomhet til ny lov skal vedtas i 2007. Det betyr at det vil bli meget problematisk å starte nye friskoler i utlandet. Likevel mener forslagsstillerne at det er nødvendig med en total avklaring av hvilke rettigheter de enkelte norske barna har, og hvilken plikt Norge har til å bidra til at barna får forsvarlig skolegang i utlandet. Dersom det offentlige Norge fraskriver seg ethvert ansvar, vil det kunne resultere i rene privatskoler drevet uten offentlig støt-

te, hvilket i tilfelle ville gi et klart klasseskille i forhold til hvem som kan påta seg arbeid i utlandet. Da vil kun kapitalsterke foreldre eller arbeidstakere med meget kapitalsterke arbeidsgivere kunne bo og arbeide i utlandet hvis forutsetningen er at deres barn skal få en god opplæring med norsk læreplan på norsk.

Det er samtidig viktig å bemerke at en del barn og ungdom reiser midlertidig til varmere strøk idet hel-seplager som revmatisme, astma, allergi og psoriasis vanskeliggjør skolegang i Norge.

## BEHANDLINGSINSTITUSJONER

Det er noen, og det vil bli flere behandlings- eller rehabiliteringsinstitusjoner i utlandet for pleietrengende eldre og syke mennesker, herunder kronikere som revmatikere og andre personer med hudsykdommer. Dette ser vi bl.a. i Reuma-Sol på Costa Blanca og Solgården samme sted, samt Casas Heddy på Kanariøyene.

På alle slike steder vil det være norsk personale som vil arbeide en del år, og spørsmål om ansiennitet, rettigheter etter norske lover og rett til jobb i Norge, vil være spørsmål av interesse for mange som vurderer å søke en stilling i et annet land.

Kvalitetskontrollen og regler for drift etter norske bestemmelser og deres juridiske status i det andre landet, er også forhold som bør utredes og vurderes nærmere. Forholdet mellom norske myndigheter for en norsk virksomhet i et annet land er et tema som i dag ikke er dekket særlig mye i internasjonale avtaler, selv om det er flere relevante bestemmelser i både EØS-avtalen og skatteavtaler med andre land. Den nye situasjonen bør imidlertid helt klart klarlegges, og dersom det viser seg å være sentrale uavklarte forhold, kan det komme på tale med forhandlinger med myndigheter i de spesielt berørte land, som f.eks. Spania.

## SKATTE- OG FOLKEREKISTERREGLER

Fra 1. januar 2004 ble de nye reglene om skattemessig bosted i Norge ved inn- og utflytting gjeldende. Reglene finnes i skatteloven § 2-1, og angir klare grenser for når man er å anse som skattemessig emigrert. Reglene avløste den tidligere 4-årsregelen og et nokså skjønnsbasert regelverk.

## SKATTEMESSIG EMIGRASJON

Emigrasjon forutsetter at en person bryter tilknytningen til Norge ved å ta varig bopel i utlandet, uten intensjon om på utflyttingstidspunktet å vende tilbake til Norge. Det skilles mellom personer som har bodd i Norge mindre enn 10 år og personer som har bodd i Norge mer enn 10 år. Reglene finnes i skatteloven § 2-1 (3) bokstav a og b.

For at det skattemessige bosted skal opphøre, må gjeldende person ha tatt fast opphold i utlandet. Oppholdet i Norge må ikke overstige 61 dager i noen av de tre inntektsårene etter at vedkommende tok fast opphold i utlandet, dersom personen har bodd i Norge mer enn 10 år.

Dersom personen har bodd mindre enn 10 år i Norge, må oppholdet ikke overstige 61 dager i løpet av ett år. Personen eller dennes nærstående (ektefelle, samboer, barn) må ikke disponere bolig i Norge. En angivelig svakhet i praksisen på området er at ligningsmyndighetene stiller så strenge krav til dokumentasjon for den som har flyttet ut, at krav om skatt fra to stater lett blir resultatet. (Se nedenfor om kredittfradrag.) Dette betyr at man i denne perioden må levere selvangivelse i Norge på samme måte som da man bodde her. For hvert år må man godtgjøre at man ikke har disponert bolig i Norge eller oppholdt seg i Norge mer enn 61 dager. Plikten til å levere norsk selvangivelse bortfaller først når likningsmyndighetene i Norge har godtatt at det skattemessige bosted i Norge er opphørt.

Det er ut fra reglene, slik de er utformet i dag, ikke mulig å bestemme spørsmålet om skattemessig bosted allerede på utflyttingstidspunktet, og personer som har bodd i Norge i mer enn 10 år vil i alle tilfelle være å anse som skattepliktig til Norge i tre år etter utflytting. En endring som ville gjøre reglene mer fleksible, ville være å gjøre reglene for folk som har bodd i Norge mer enn 10 år lik reglene for folk som har bodd i Norge mindre enn 10 år, slik at man etter ett år kunne bestemme skattemessig bopel i alle tilfeller.

Dersom en person oppholder seg i Norge i mer enn 61 dager, vil vedkommende fortsatt være å anse som skattemessig bosatt i Norge. Alle hele eller deler av kalenderdøgn regnes med ved beregning av opphold i Norge.

## NORSK ELLER UTENLANDSK SKATTYTER?

I noen tilfeller kan det være tvil om en person er bosatt i Norge eller utlandet. Fra Norges side er reglene nå blitt ganske klare, men grensen på 61 dager kan eksempelvis være overskredet samtidig som et annet land gjør krav på skatt av skattyterens inntekt.

I slike tilfeller skal dobbeltbeskatning kunne unngås gjennom reglene for kredittfradrag etter norske skatteregler. Reglene finnes i skatteloven § 16-20 til 16-28, og gjelder for skattytere som anses som skattemessig bosatt i Norge. Enkelte utenlandske skatter gis det ikke fradrag for.

Når en person er å anse som skattemessig bosatt i flere land skal vedkommendes bostedsmessige status avgjøres etter bestemmelsene i skatteavtalens artikkel om skattemessig bopel (vanligvis artikkel 4), og

her kan regelverket bli vanskelig å forholde seg til. Etter denne bestemmelsen skal en person anses som bosatt i det land der denne disponerer fast bolig. Har vedkommende fast bolig i begge land, er det avgjørende hvor personen har de "sterkeste personlige og økonomiske forbindelser (sentrum for livsinteressen)". Om dette ikke gir noe klart svar, eller personen ikke har fast bolig i noen av landene, skal personen anses skatteavtalemessig bosatt i det landet hvor vedkommende har vanlig opphold. Har personen vanlig opphold i begge land, skal vedkommende anses bosatt i det landet der personen er statsborger.

Skatteavtalene fungerer ikke alltid etter sin intensjon. Dels er det reist kritikk mot at ligningsmyndigheten stiller rigide dokumentasjonskrav til skattemessig bosted i utlandet i strid med alminnelige bevisregler innen skatteretten, og dels kan saksbehandlingen være treg. Det kan gå mange år før de to landenes sentralskattemyndigheter har avgjort spørsmålet om beskatningsrett seg imellom. I mellomtiden vil skattyter kunne oppleve krav om skatt fra begge stater, direkte i strid med skatteavtalens formål.

## VURDERING

Det som skaper problemer i forhold til utflytting, og som har gjort at norske regler er strenge, er at vi i Norge har høye skatte- og avgiftssatser i forhold til andre land. Dette viser hvor viktig det er å senke skatte- og avgiftsnivået i Norge slik at ikke skatte- og avgiftsmotiverte hensyn bestemmer hvor folk vil bosette seg. På den annen side bør det være et smidig regelverk i forhold til det å faktisk flytte til utlandet for å jobbe, og dermed tilegne seg kompetanse og erfaring, eller eventuelt for å tilbringe sin alderdom i varmere strøk.

Samtidig skal en være klar over at skattyter vil ha visse motiver for valg av skattested. I ett tilfelle er skattemessig bopel i utlandet å foretrekke for skattyter, fordi vedkommende land har en gunstigere beskatning. I et annet tilfelle kan det tenkes at det er skattyters ønske å være ansett som skattepliktig til Norge, selv om vedkommende har vært i Norge mindre enn 61 dager i løpet av året. Årsaken kan være at dette gir rett til visse ytelser. Her bør det i størst mulig grad være realitetene som avgjør, og det blir nærmest en umulighet å innvilge valgfrihet i forhold til hvilket land man skal skatte til.

Det bør gjøres en gjennomgang av skatteavtaler mellom Norge og andre land med sikte på å avdekke uklarheter om hvordan skattemessig bopel fastsettes.

Det foreligger et høringsnotat fra Finansdepartementet, datert 29. mars 2006 om unngåelse av internasjonal dobbeltbeskatning, med høringsfrist 30. juni i 2006. De foreslåtte regelendringer tar blant annet sikte på å innføre en fremføringsadgang for

ubenyttet kredittfradrag, og at gjeld og gjeldsrenter ved fastsettelsen av det maksimale kredittfradrag skal fordeles mellom samlet inntekt og utenlandsinntekten etter en bruttoformuesmetode, dvs. at rentefradraget fordeles etter formuen. Tilsvarende foreslås ved fastsettelsen av skattnedssettelsen etter den alternative fordelingsmetoden. Høringsnotatet berører for øvrig ikke de problemer som er skissert ovenfor.

## DIVERSE FORHOLD

Konsekvensene av at mennesker nå vil ha boliger i flere land og bo ulike tider i forskjellige land, kan også reise andre praktiske problemer, som hvilke regler som gjelder for næringsvirksomhet, kriminalitet og soning av straff, eiendomsrettsregler, bankvirksomhet, forsikring av fast eiendom, kirkens og konsulatets rolle, innkreving av gjeld, prosedyrer og regler ved død og begravelse, arbeidsrett for norske arbeidstagere hos norske arbeidsgivere lokalisert i andre land, samt rettigheter i folketrygden.

## UTREDNING OG POLITIKKUTFORMING

Selv om mye er regulert i internasjonale avtaler, konvensjoner, bilaterale avtaler og EØS-avtalen, er det etter forslagsstillernes oppfatning åpenbare praktiske problemer på en rekke områder som bør utredes og deretter danne basis for fastsettelse av en helhetspolitikk overfor bosettinger av nordmenn i andre land.

Det er derfor ønskelig at det nedsettes et offentlig utvalg for å gjennomgå de mange problemer og utfordringer som utviklingen med stadig flere norske bosettinger i andre land fører med seg. Det bør avklares i hvilken grad norske myndigheter har eller bør ha et ansvar for å legge forholdene til rette for etablering, finansiering og drift av eldreomsorgstjenester, eldreomsorgsinstitusjoner, rehabiliteringsinstitusjoner, behandlingsinstitusjoner og utdanningstjenester for norske bosettinger, og hvorledes de nåværende lover og regler for permanent og midlertidig bosetting i andre land er tilpasset vår tid og fremtiden.

En offentlig utredning i regi av et utvalg må selvsagt bety en systematisk gjennomgang av relevant lovgivning og praktisering, og blant medlemmene i et slikt utvalg bør også representanter for norske organisasjoner i utlandet delta. Det forefinnes personer med betydelig innsikt i slike praktiske problemer bl.a. i Alfaz del Pi på Costa Blanca i Spania som er vennskapsby med Oslo, og hvor det bor mange tusen nordmenn.

Et offentlig utvalg burde kunne gjennomføre en offentlig utredning med forslag til lov- og forskriftsendringer, samt en politikk overfor norske bosettinger i andre land. Det forutsettes at utvalget i forbindelse med sitt arbeid besøker noen bosettingskonsen-

trasjoner i andre land, og at det inviteres til informasjon og løsningsforslag fra et bredt spekter av organisasjoner, bedrifter, foreninger og enkeltpersoner.

### **KRAV TIL INFORMASJON**

Forslagsstillerne har fått en rekke tilbakemeldinger fra nordmenn i utlandet om at de savner informasjon fra norske myndigheter. Dette går bl.a. på hvilke følger en mer permanent utflytting fra Norge vil innebære i forhold til grunnleggende rettigheter og plikter i Norge. Spesielt kan det nevnes pensjon og trygdeytelser. De som vurderer utflytting, bør ha et krav til å få relevant og lettfattet informasjon om dette. Det ønskes også bedre informasjon om hvordan og hvor man kan bruke sin stemmerett i det enkelte land.

### **BEREDSKAP FOR Å IVARETA NORDMENN I UTLANDET**

Tsunami-tragedien viser at nordmenn som for kortere og lengre tid oppholder seg i utlandet, brått kan havne i en situasjon hvor man kan trenge hjelp og bistand fra sitt hjemland. Forslagsstillerne mener det er viktig å trekke lærdom av denne tragedien (forslagsstillerne vil vise til Dokument nr. 8:67 (2004-2005)). Evalueringen av norske myndigheters håndtering av denne hendelsen viser allerede, etter forslagsstillerne syn, at det er behov for en styrking av beredskapen for å ivareta norske borgere i utlandet. Tsunami-tragedien viser at slike tragedier kan ramme brått og uventet nær sagt hvor som helst i verden. Det er da viktig at Utenriksdepartementet er oppdatert på, og tar hensyn til, hvor norske borgere erfaringsvis reiser eller bosetter seg i utlandet. Norske myndigheters beredskap for å komme norske borgere til unnsetning, må derfor tilpasses og dimensjoneres dette reise- og bosettingsmønsteret.

### **FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

#### **I**

Stortinget ber Regjeringen sette i gang en offentlig utredning, og deretter fremme forslag om en gjennomarbeidet helhetspolitikk for norske bosettinger i andre EØS-land og de utfordringer dette medfører for det norske samfunn og dets lover, regler og ordninger. Det bes spesielt om at det ses på praksis og regler rundt utflytting.

#### **II**

Stortinget ber Regjeringen sørge for tilstrekkelig og god informasjon til norske borgere som er bosatt i andre EØS-land deler av året, når det gjelder deres rettigheter og plikter i forhold til Norge. Spesielt gjelder dette hvordan man skal kunne benytte stemmeretten, men også grunnleggende pensjons- og trygderettigheter. De som vurderer permanent utflytting, bør få lettfattelig og god informasjon om hvilke følger det har i forhold til rettigheter og plikter i Norge.

#### **III**

Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av samtlige skatteavtaler med sikte på å avdekke uklarheter om hvordan skattemessig bopel fastsettes, samt utbedre disse i samarbeid med de respektive land.

6. juni 2006





