



# Innst. O. nr. 103

(2003-2004)

## Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 77 (2003-2004)

### Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven

Til Odelstinget

#### 1. BAKGRUNN

##### 1.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet legger i proposisjonen frem forslag til lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven), lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven), lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven).

Lovforslagene har sin bakgrunn i anmodningsvedtak fra Stortinget av 14. mai 2004, i forbindelse med behandlingen av Innst. O. nr. 64 (2003-2004), jf. Ot.prp. nr. 44 (2003-2004), der Regjeringen ble bedt om å fremlegge en rekke lovforslag for å forhindre sosial dumping i forbindelse med utvidelsen av EU/EØS.

EU- og EØS- samarbeidet ble utvidet med 10 nye medlemsland 1. mai 2004.

På bakgrunn av store forskjeller i lønns- og velferdsnivå mellom de nye og gamle EU-landene, fryktet mange av de daværende medlemslandene en stor tilstrømning av arbeidstakere fra de nye medlemslandene, misbruk av velferdsordninger og sosial dumping.

Siden de fleste EU-land etter hvert bestemte seg for å ha overgangsordninger overfor arbeidstakere fra åtte av de nye medlemslandene, fant Regjeringen det nødvendig at også Norge innførte visse over-

gangsregler, selv om Regjeringen mente at det neppe ville bli en stor tilstrømning av arbeidstakere, og ønsket å ha et så åpent arbeidsmarked som mulig. Forslag til overgangsordninger ble fremmet for Stortinget 19. mars 2004 gjennom Ot.prp. nr. 44 (2003-2004) om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen).

I proposisjonen ble det sagt at overgangsreglene kan bidra til å forebygge sosial dumping. Det ble imidlertid også bemerket i proposisjonen at de største utfordringene i forhold til faren for sosial dumping, trolig vil gjelde tjenesteytere og utsendte arbeidstakere på midlertidig tjenesteoppdrag i Norge, og at det ikke er adgang til å ha overgangsordninger for disse gruppene. Det fremgikk også av proposisjonen at Regjeringen ønsket å avvente erfaringer med og virkninger av EØS-utvidelsen før endelig stilling ble tatt til behovet for de enkelte tiltakene.

I Innst. O. nr. 64 (2003-2004) viste kommunalkomiteen til viktigheten av å unngå sosial dumping, og komiteens flertall foreslo på denne bakgrunn en rekke tiltak. Det fremgår av forslagene at komiteens flertall er av en annen oppfatning enn Regjeringen når det gjelder behovet for tidspunktet for å innføre slike tiltak mot sosial dumping.

##### 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra

Senterpartiet, lederen Magnhild Mel-tveit Kleppa, viser til de respektive partifraksjoners merknader og forslag i Innst. S. nr. 149 (2003-2004) og i Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at flertallet i Innst. O. nr. 64 (2003-2004) uttalte:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at disse partier høsten 2003 og på nyåret 2004 tok initiativ for å sikre en grundig forberedelse av eventuelle tiltak på arbeidsmarkedsområdet for å unngå negative konsekvenser ved utvidelsen av EØS-avtalen.

Flertallet viser til sine merknader i Innst. S. nr. 149 (2003-2004) om behovet for iverksetting av nødvendige lov- og forskriftsendringer fra 1. mai 2004 for å hindre sosial dumping.

Flertallet konstaterer at Regjeringen likevel ikke i tide har igangsatt nødvendig lovarbeid.

Flertallet mener dette er meget uheldig. Flertallet finner det derfor påkrevet å gi Regjeringen en frist til 1. juni 2004 for å fremme en ny sak til Stortinget med aktuelle lovendringer.

Flertallet viser til at Regjeringen i den foreliggende proposisjonen vurderer og foreslår lovmes-sige løsninger for å følge opp Stortingets pålegg.

Flertallet har merket seg at Regjeringen i flere sammenhenger gir uttrykk for at stortingsflertallets pålegg har gunstige samfunnsmessige virkninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til sine merknader i forbindelse med Innst. O. nr. 64 (2003-2004). Disse medlemmer advarte der mot at flertallets forslag kunne virke byråkratiserende, åpne for dobbeltarbeid og medføre uklare ansvarsforhold, samt reise problemstillinger knyttet til personvern. Disse medlemmer viser til at Regjeringen følger opp Stortingets vedtak og har tilstrebet å redusere disse ulempene i så stor grad som mulig. Disse medlemmer viser også til at både Regjeringen og regjeringspartiene ønsket å høste erfaringer med de overgangsordninger som Regjeringen foreslo og fikk gjennomslag for i Ot.prp. nr. 44 (2003-2004) før innføring av ytterligere tiltak. På denne bakgrunn vil disse medlemmer fortsatt gå imot forslagene i proposisjonen.

## **2. ARBEIDSTILSYNETS NYE ROLLE PÅ UTLENDINGSFELTET**

### **2.1 Sammendrag**

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 353 (2003-2004) ble Regjeringen bedt om innen 1. juni

2004 å legge frem forslag til lovhjemmel slik at Arbeidstilsynet overtar ansvaret for å tilføre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelse gitt av UDI følges.

Videre ble Regjeringen, ved anmodningsvedtak nr. 354 (2003-2004) bedt om innen samme dato å legge fram forslag til lovhjemmel som utvider Arbeidstilsynets og andre relevante tilsyns fullmakter til kontroll og iverksettelse av sanksjoner overfor virksomheter som bryter regelverket, slik at regelverket, inklusive vilkår om lønn, arbeidstid og boforhold, blir fulgt. I sistnevnte forslag siktes det til regelverket for arbeids- og oppholdstillatelse. Departementet har derfor valgt å behandle forslagene i de to anmodningsvedtakene samlet.

Anmodningsvedtaket om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med arbeidstillatelse, må etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning følges opp slik at resultatet blir et hensiktsmessig og effektivt kontrollregime samlet sett. Det er viktig å unngå uklare ansvarsforhold og dobbeltkompetanse i Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet og politiet, og etatene må gis klart definerte roller.

Det er utlendingsmyndighetene som utsteder arbeids- og oppholdstillatelse til utenlandske arbeidstakere. I den forbindelse blir det stilt krav om at lønns- og arbeidsvilkår ikke må være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Arbeidstilsynet har til oppgave å føre tilsyn med oppfølging av arbeidsmiljølovens krav til HMS-regelverk og arbeidstid. Etaten har ingen rolle eller kompetanse i forhold til lønn. Etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets vurdering er det derfor nødvendig at tilsynets nye oppgave så langt som mulig må skje innenfor etatens allerede fastlagte strategier, kompetansefelt og prioriteringer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår således at Arbeidstilsynets kontroll med oppfølgingen av regelverket for arbeids- og oppholdstillatelse skal skje innenfor den ordinære tilsynsstrategien med risikobasert tilsyn. Dette innebærer at tilsynet fortsatt skal prioritere de bransjer og virksomheter der risikoen for ulykker, alvorlige helseskader og utstøting fra arbeidslivet er størst. Prioriterte bransjer i denne sammenheng sammenfalles til en viss grad med bransjer med et høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft. Dette gjelder f.eks. bygg- og anleggsbransjen og hotell- og restaurantbransjen.

Forslaget til lovendring innebærer at Arbeidstilsynet får ansvar for å føre tilsyn med at vilkårene for arbeidstillatelse som gjelder lønns- og arbeidsvilkår og arbeidets omfang, følges i virksomhetene. Dette innebærer i dag etter utlendingsforskriften § 2 at det skal føres tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår ikke

er "dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke". Videre skal det føres tilsyn med at arbeidstakeren har fulltidsstilling, noe det som hovedregel vil være krav om. Arbeidstilsynet skal også føre slikt tilsyn når det gjelder vilkårene for oppholdstillatelse til arbeidstakere som er borgere av EØS-land. Arbeidstilsynet kan kreve å få utlevert de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Arbeidsgiver har bl.a. plikt til å dokumentere arbeids- og oppholdstillatelser.

Dersom Arbeidstilsynet får mistanke om ulovligheter knyttet til regelverket om arbeids- og oppholdstillatelser, for eksempel mistanke om at arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn etter gjeldende trafikkavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, mistanke om mislighold av tillatelsen/arbeidsavtalen i form av falske opplysninger eller lignende, varsler tilsynet utlendingsmyndighetene som vil ha det videre oppfølgingsansvaret.

Petroleumstilsynet har på tilsvarende måte tilsynsansvaret innenfor sitt myndighetsområde.

Dersom det besluttes at tilsynet skal gjennomføres i tråd med etatens planlagte strategier og prioriteringer, og med et risikobasert tilsyn, vil det trolig ikke bli tale om et omfattende ressursbehov for Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet som følge av lovforslaget. Det understrekes imidlertid at det nye håndhevingsinstituttet også vil kunne føre til et noe større ressursbehov hos politiet og Utlendingsdirektoratet, idet tilsynet trolig vil avdekke flere tilfeller av brudd på regelverket som vil måtte følges opp i disse to etatene. En vil eventuelt måtte komme tilbake til spørsmålet om ressursbehovet for de berørte etatene når en har mer erfaringer.

## 2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag til lovregulering.

Flertallet er enig i at Arbeidstilsynets nye rolle så langt som mulig bør utøves i samsvar med etatens fastlagte strategier, kompetansefelt og prioriteringer, og at tilsynet skal prioritere de bransjer og virksomheter der risikoen for ulykker, alvorlige helseskader og utstøting fra arbeidslivet er stort. Flertallet vil likevel understreke at Arbeidstilsynet gjennom lovendringer blir tillagt en ny oppgave. Iva-retakelse av den nye tilsynsoppgaven kan kreve andre strategier enn tilsynet nå følger. Tilsynet må derfor legge til grunn at oppfølging av den nye § 11 a er en selvstendig oppgave, og ikke bare en oppgave av-

ledet av tilsynets øvrige virksomhet. Tilsyn med arbeidstillatelser er ikke alene begrunnet i HMS-arbeid, men har en videre begrunnelse.

Flertallet forutsetter at departementet og tilsynet vurderer hvordan dette påvirker behovet for og fordelingen av tilsynets ressurser.

Flertallet er enig i at oppfølging av mistanke om ulovligheter skal ligge hos utlendingsmyndighetene og politiet.

## 3. TILSYN MED VILKÅR SOM FØLGER AV ALLMENNGJORTE TARIFFAVTALER ETC.

### 3.1 Sammendrag

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 350 (2003-2004) ble Regjeringen bedt om innen 1. juni 2004 å legge frem forslag til lovhjemmel som utvider Arbeidstilsynets fullmakter til håndheving av regler nedlagt i allmenngjorte tariffavtaler og styrket kontroll med overholdelsen av reglene om arbeidstid og andre aktuelle vilkår i arbeidsmiljøloven, samt standarder for bolig- og brakkeforhold, i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere.

Allmenngjøringslovens formål er å forhindre at utenlandske arbeidstakere tilbys lønns- og arbeidsvilkår som er påviselig dårligere enn det som følger av norske tariffavtaler og samtidig unngå uheldige konkurransevidringer for virksomheter med norske arbeidstakere.

Lønns- og arbeidsvilkår som følger av et allmenngjøringsvedtak, vil gjelde som ufravelige minstevilkår i de arbeidsforholdene som omfattes av vedtaket.

Partene i den allmenngjorte tariffavtalen har en utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et allmenngjøringsvedtak ikke etterlevs, jf. allmenngjøringsloven § 5.

Forslaget om at Arbeidstilsynet skal få fullmakt til å håndheve regler nedlagt i allmenngjorte tariffavtaler vil kunne bidra til å effektivisere lovens sanksjonssystem. Etter departementets vurdering er det imidlertid vesentlig at Arbeidstilsynets rolle tilpasses allmenngjøringslovens system, samtidig som oppgaven også må tilpasses Arbeidstilsynets kompetansefelt, strategier og prioriteringer, på samme måte som for de nye oppgavene i tilknytning til arbeids- og oppholdstillatelser.

Når allmenngjøringsloven overlater til et offentlig oppnevnt organ å fastsette lønns- og arbeidsvilkår, innebærer dette til en viss grad et brudd på prinsippet om at lønnsfastsettelsen er partenes ansvar. Å gi Arbeidstilsynet oppgaven med å håndheve de allmenngjorte tariffavtalene, dvs. både å kontrollere og iverksette sanksjoner, vil etter departementets syn kunne bidra til å svekke partenes innflytelse over all-

menngjøringsinstituttet. Å gi Arbeidstilsynet fullmakt til å føre tilsyn med om allmenngjøringsvedtak faktisk etterleves, vil derimot kunne bidra til den ønskede effektivisering av allmenngjøringslovens sanksjonssystem.

Den mest hensiktsmessige måten å få dette til på vil etter departementets mening være at Arbeidstilsynet får oppgaven med å føre tilsyn med om allmenngjøringsloven etterleves, men at eventuelle overtredelser varsles enten til de parter som kan iverksette boikott etter allmenngjøringsloven og/eller til politiet. Det foreslås at Arbeidstilsynets rolle i forhold til å føre tilsyn med allmenngjorte tariffavtaler gjennomføres på tilsvarende måte som kontroller av arbeids- og oppholdstillatelser, det vil bl.a. si som en integrert del av det risikobaserte tilsynet. Petroleumstilsynet må på en tilsvarende måte føre tilsyn innenfor sitt tilsynsområde.

Kommunal- og regionaldepartementet mener at det i hvert fall på kort sikt kan være hensiktsmessig å varsle politiet i tilfeller der det avdekkes brudd, for å effektivisere etterlevelsen av allmenngjøringsloven.

Det kan innvendes mot denne løsningen at det kan være vanskelig for politiet å prioritere etterforskningen av denne typen anmeldelser. På den annen side er det foreløpig ikke mulig å anslå omfanget av en slik oppgave. Det er ennå stor usikkerhet knyttet til hvor mange vedtak om allmenngjøring som faktisk vil bli fastsatt.

LO har for første gang fremmet en begjæring om allmenngjøring for Tariffnemnda. Saken gjelder delvis allmenngjøring av tre tariffavtaler som er inngått mellom LO og NHO; Verkstedoverenskomsten, Fellesoverenskomsten for byggfag og Landsoverenskomsten for elektrofagene.

Tariffnemnda sendte 14. mai 2004 et utkast til forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler på høring.

Kommunal- og regionaldepartementet er av den oppfatning at utkastet til forskrift, slik det foreligger, taler for at et best mulig system for kontroll og håndheving av allmenngjøringsvedtak må involvere tariffpartene, gjerne på en slik måte at boikottbestemmelsen kan bli effektiv. Et system som involverer partene vil også samsvare best med de grunnleggende prinsippene for lønnsdannelse i Norge, nemlig at det er opp til partene å forhandle fram hvilken lønn som skal gjelde.

Det vil være naturlig når Tariffnemnda er ferdig med behandlingen av den pågående saken, at departementet foretar en evaluering av hvordan allmenngjøringsloven faktisk har fungert i praksis.

Det er på det nåværende tidspunktet ikke mulig å si noe sikkert om hvilke konsekvenser oppgavene i forbindelse med allmenngjorte tariffavtaler kan få for Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet og politiet. Det

vil være naturlig å vurdere et eventuelt økt ressursbehov dersom omfanget av allmenngjorte tariffavtaler blir svært stort.

### 3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag til lovregulering.

Flertallet vil i likhet med merknader under kapittel 2.2 understreke at denne oppgaven går videre enn det risikobaserte tilsynet, selv om utøvelsen i stor grad vil kunne integreres i dette. Flertallet vil derfor framheve at departementet og tilsynet løpende må vurdere oppfyllelsen av denne særskilte oppgaven.

Flertallet er enig i at det i dialog med partene bør utredes om Tariffnemnda, eventuelt en annen tvistenemnd, i tillegg til eller i stedet for politiet, kan få oppfølgingsansvaret i tilfeller der Arbeidstilsynet får mistanke om manglende etterlevelse av allmenngjøringsvedtak. Flertallet er enig i at politiet - iallfall på kort sikt - tillegges oppfølgingsansvaret.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til arbeidsmiljøloven § 78 om tvangsmulkt, og ber Regjeringen utrede tilsvarende bestemmelser i allmenngjøringsloven.

## 4. IDENTITETSKORT, MANNSKAPSLISTER OG DOKUMENTERING AV LØNN

### 4.1 Sammendrag

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 352 (2003-2004) ble Regjeringen bedt om innen 1. juni 2004 å legge fram forslag til lovhjemmel som gir adgang til å pålegge arbeidsgiver å sørge for at alle ansatte har identitetskort, adgang til å pålegge arbeidstakere å vise identitetskort på forespørsel fra offentlig myndighet, samt adgang til å pålegge arbeidsgiver, hovedentreprenør eller den som har kontrakt med byggherre å kunne legge fram mannskapslistene, dokumentasjon av lønnsforhold og utbetalt lønn.

#### 4.1.1 ID-kort og mannskapslistene

Det følger av utlendingsloven § 44 første ledd at når politiet krever det, må utlending vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe utlendingens identitet og lovligheten av oppholdet i riket på det rene.

Et lovpålagt krav om at arbeidstakere skal bære ID-kort med nærmere angitte opplysninger om ved-

kommende, må i prinsippet oppfattes som et inngrep i den enkeltes integritet/personvern. Alminnelige personvernprinsipper, som bl.a. er forankret i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, tilsier at et slikt tiltak må være saklig begrunnet og at det ikke må være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner tiltaket. Dette innebærer at det må være proporsjonalitet mellom kravet om ID-kort, herunder hvilke opplysninger om skal oppgis, og de interessene som skal ivaretas.

Med utgangspunkt i prosjektet "seriositet i byggnæringen", foreslår Arbeids- og administrasjonsdepartementet å innføre en forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven om at arbeidsgivere innenfor enkeltbransjer kan pålegges å sørge for at arbeidstakere bærer ID-kort, og at det utarbeides mannskapslistene. Forutsetningen er at det anses nødvendig og hensiktsmessig for å sikre fullt forsvarlig arbeidsmiljø. ID-kortene og mannskapslistene skal vises dersom de ber om det.

Departementet foreslår videre at det i første omgang skal utarbeides en forskrift for bygg- og anleggsbransjen.

Departementet legger til grunn at det bare skal stilles krav om å oppgi de opplysningene som er nødvendige eller hensiktsmessige i forhold til HMS-hensyn.

Når det gjelder mannskapslistene/oversikt over hvem som til enhver tid er til stede på arbeidsplassen, legger departementet til grunn at det er naturlig at disse også skal gi opplysninger om hvor den enkelte en ansatt og eventuelt hvem som er byggherre eller har utstedt ID-kortet. Slike lister eller oversikter skal vises myndighetene på oppfordring.

Etter departementets vurdering kan det være naturlig og hensiktsmessig at regler om ID-kort og mannskapslistene i bygg- og anleggsbransjen fastsettes i Byggherreforskriften. Departementet har bedt Direktoratet for arbeidstilsynet om å utarbeide forslag til forskrift som eventuelt kan sendes på høring så snart som mulig etter Stortingets behandling av forslagene i proposisjonen.

#### **4.1.2 Dokumentasjon av lønn og lønnsforhold i arbeidsavtalene**

Det følger av arbeidsmiljøloven § 55 B at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold.

Arbeidstilsynet vil i kraft av å være tilsynsmyndighet i forhold til arbeidsmiljøloven kunne kreve å få se den enkeltes skriftlige arbeidsavtale.

Departementet vil vurdere om det i byggherreforskriften kan tas inn et krav om at byggherre, prosjektleder eller arbeidsmiljøkoordinator skal oppbevare skriftlige arbeidsavtaler for alle som arbeider på en bygge- og anleggsplass, av HMS-hensyn, eventuelt

at det på enhver bygge- og anleggsplass skal oppbevares skriftlige arbeidsavtaler for arbeidstakerne.

#### **4.1.3 Dokumentasjon av utbetalt lønn i medhold av regnskaps/bokføringsloven**

Det er fastsatt krav om dokumentasjon av utbetalt lønn i regnskapslovgivningen.

Finansdepartementet fremmet 26. mars 2004 forslag til ny lov om bokføring, jf. Ot.prp. nr. 46 (2003-2004). Lovforslaget bygger på en utredning utarbeidet av bokføringslovutvalget som ble trykket som NOU 2002:20 Ny bokføringslov. Utredningen inneholder forslag til både lov om bokføring og forskrift om bokføring.

I NOU 2002:20 Ny bokføringslov har Bokføringsutvalget i hovedsak foreslått å videreføre bestemmelsene for bygg og anlegg som er gitt i gjeldende regnskapsforskrift § 7-1.

Lovforslaget er nå til behandling i Stortinget og det arbeides parallelt med oppfølging av forskriftsforslaget. Forskriftsforslaget inneholder også bestemmelser om dokumentasjon av utbetalt lønn. Det legges derfor til grunn at det ikke er nødvendig å iverksette en ytterligere gjennomgang av regelverket knyttet til dokumentasjon av utbetalt lønn.

#### **4.2 Komiteens merknader**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag til lovregulering.

Flertallet vil også her understreke at det ikke alene er HMS-arbeid som begrunner lovreguleringen, men også skattehensyn og hensyn til oppfølging av utlendingsloven.

Flertallet er enig i at det i første omgang utarbeides forskrift om ID-kort mv. for bygg- og anleggsbransjen. Flertallet ber departementet løpende vurdere om det bør utarbeides forskrift også for andre bransjer. Flertallet ber departementet særlig vurdere behovet i forhold til hotell- og restaurantbransjen.

Flertallet er enig i at det vurderes å ta inn i byggherreforskriften krav om oppbevaring av skriftlige arbeidsavtaler.

Flertallet har videre merket seg at dokumentasjon av utbetalt lønn kan ivaretas gjennom forskrift til ny lov om bokføring som nå ligger til behandling i Stortinget. Flertallet forutsetter at dette eventuelt blir fulgt opp av departementet etter Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 46 (2003-2004).

## 5. UTVIDET RAPPORTERINGSPLIKT TIL SENTRALSKATTEKONTORET FOR UTENLANDSSAKER

### 5.1 Sammendrag

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 351 (2003-2004) ble Regjeringen bedt om innen 1. juni 2004 å legge frem forslag til lovhjemmel som utvider rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker til å gjelde alle utenlandske arbeidstakere innen alle bransjer. Det ble forutsatt at det kunne gjøres unntak fra rapporteringsplikten.

Den rapporteringsplikten det er vist til i Stortingets vedtak er hjemlet i ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 6-10 nr. 1-3.

Formålet med denne særskilte, avgrensede opplysningsplikten er i første rekke at skattemyndighetene skal få bedre kontroll med utenlandske foretak og arbeidstakere som opererer her i riket eller på kontinentalsokkelen.

En utvidet rapporteringsplikt som foreslått av Stortinget vil gi skatteetaten en bedre oversikt over utenlandske arbeids- og oppdragstakere i Norge. Det vil gjøre det lettere å finne dem som er skattepliktige til Norge, og rapporteringsplikten vil således være et virkemiddel i kampen mot skatte- og avgiftsunndragelser og svart arbeid.

Lovbestemmelsen foreslås endret slik at rapporteringsplikten ikke lenger begrenses til å gjelde oppdrag på kontinentalsokkelen eller på plass for bygge- eller monteringsarbeid i riket. Dette gjøres ved at henvisningen til bygge- eller monteringsarbeid fjernes. Bestemmelsen vil da gjelde generelt innen alle bransjer i riket og på kontinentalsokkelen, og i utgangspunktet pålegges samtlige næringsdrivende og offentlige organ som har gitt noen et oppdrag, plikt til å gi ligningsmyndighetene nærmere angitte opplysninger om oppdraget og om oppdragstakere og arbeidstakere i tilknytning til oppdraget.

Dagens rapporteringsplikt for så vidt gjelder oppdrag på plass for bygge- eller monteringsarbeid i riket er begrenset til å gjelde oppdrag til personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet, jf. forskrift 30. desember 1983 nr. 1980 om oppdragsgivers og oppdragstakers opplysningsplikt. Begrensningen av rapporteringsplikten til å gjelde personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet videreføres i forskrift med hjemmel i ligningsloven § 6-16 jf. § 6-10 for så vidt gjelder oppdrag i riket. For oppdrag på kontinentalsokkelen vil rapporteringsplikten ikke være begrenset til å gjelde oppdrag til personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet.

Stortinget har forutsatt at det kan gjøres unntak fra rapporteringsplikten. Det er tale om en rapporteringsplikt av hensyn til skatte- og avgiftskontrollen, og departementet legger til grunn at rapporterings-

plikten i første rekke bør knyttes til bransjer hvor man har grunn til å tro at det kan være behov for kontrolltiltak i forhold til utenlandske arbeids- og oppdragstakere. Det bør unngås å pålegge arbeids- og oppdragsgivere unødvendige rapporteringsbyrder. Unntak for rapporteringsplikten bør kunne gis i forhold til arbeids- og oppdragsforhold hvor man ikke har noen indikasjoner på at skatte- og avgiftsunndragelser knyttet til utenlandske arbeids- og oppdragstakere er et problem. På grunn av den begrensede tid som har vært til rådighet, har Finansdepartementet ikke hatt anledning til å utrede og ta stilling til hvilke unntak som eventuelt bør gjøres fra rapporteringsplikten.

Departementet forutsetter at de som blir rapporteringspliktige ved den foreslåtte utvidelsen av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 nr. 1-3 skal omfattes av de samme sanksjonsregler som dagens rapporteringspliktige.

Departementet foreslår at lovendringen trer i kraft 1. oktober 2004.

Med hensyn til de administrative konsekvensene av lovforslaget, vises det til at en utvidelse av rapporteringsplikten antas å medføre en tredobling av antallet registreringspliktige. Hver registreringspliktig vil normalt rapportere opplysninger om flere arbeids- og oppdragstakere.

Sentralskattekontoret for utenlandssaker har per i dag ikke et elektronisk system som omfatter både elektronisk rapportering og mottak av slike opplysninger. I starten må det derfor foretas manuell behandling av de innkomne opplysningene. Lønnskostnadene og driftskostnadene er beregnet til kr 6 400 000 per år. I tillegg kommer etableringskostnader med kr 560 000.

Utgifter som påløper i 2004 vil bli dekket innenfor vedtatt budsjett for skatteetaten. Regjeringen vil komme tilbake til de bevilgningsmessige konsekvensene for 2005 i forbindelse med budsjettframlegget til høsten.

### 5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag til lovregulering.

Flertallet er enig med departementet i at utvidelsen av rapporteringsplikten både skal omfatte arbeidstakere og oppdragstakere. Flertallet er enig i at pålegget bare skal gjelde næringsdrivende og offentlige organer.

Flertallet er enig i at det må vurderes om reglene om rapportering til arbeidsgiver-/arbeidstakerre-

gisteret bør endres tilsvarende for å unngå dobbelt-rapportering.

Flertallet har merket seg anslaget for etatens økte driftskostnader. Flertallet antar imidlertid at lovendringen også vil kunne redusere omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser og med det øke statens inntekter.

Komiteen viser til at det arbeides med å gå over til elektronisk rapportering til skattemyndighetene. Komiteen forutsetter at departementet tar initiativ til å fjerne 14-dagersfristen så snart elektronisk rapportering er innført.

## 6. STRAFFEANSVAR

### 6.1 Sammendrag

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 355 (2003-2004) ble Regjeringen bedt om innen 1. juni 2004 å legge frem forslag til lov som sikrer at virksomheter som benytter arbeidstakere uten arbeidstillatelse, skal anmeldes og ta de skal idømmes betydelige bøter og inndragning av fortjenesten.

Det følger av utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav a at en arbeidsgiver som benytter arbeidstakere uten nødvendig tillatelse, kan straffes med bøter eller med fengsel. Straffebestemmelsen omfatter ikke bare tilfeller der utlendingen mangler arbeidstillatelse, men for eksempel også tilfeller der utlendingen bare har deltidsarbeidstillatelse mens ordinær arbeidstillatelse er nødvendig, og tilfeller der arbeidstillatelsen er knyttet til et annet arbeid eller arbeidssted. Foreligger det forsett eller grov uaktksomhet, kan arbeidsgiveren i henhold til utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a straffes med bøter eller med fengsel inntil seks måneder.

I praksis ligger bøtenivået for disse sakene fra ca. kr 30 000 og oppover.

Dersom det reises straffesak mot en arbeidsgiver som har hatt ulovlig utbytte av en straffbar virksomhet, er lovens regel allerede i dag at utbytte skal inndras. Dette følger av straffeloven § 34.

Samlet sett innebærer dette at det allerede i dag er hjemmel i utlendingsloven til å straffe den som benytter arbeidstakere uten arbeidstillatelse, samt hjemmel i straffeloven til å inndra fortjenesten.

Utlendingsloven § 47 siste ledd slår imidlertid fast at påtale bare skal reises når allmenne hensyn krever det. I dag fungerer dette som en sikkerhetsventil der det ville være lite hensiktsmessig å reise straffesak. Offentlige myndigheter har i dag heller ingen absolutt plikt til å anmelde brudd på utlendingsloven.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering taler gode grunner for å opprettholde kravet om at påtale bare reises når allmenne hensyn kre-

ver det. Det bør i praksis være opp til påtalemyndighetene å vurdere om det bør reageres strafferettslig mot overtredelse av utlendingslovgivningen. Påtalemyndigheten vil lettere kunne ta standpunkt til om hensynet til allmennprevensjon og individualprevensjon taler for at det reises straffesak.

Videre er det ønskelig å opprettholde begrensningen som ligger i vilkåret knyttet til "allmenne hensyn", for å sikre en fornuftig praksis.

På samme måte er det hensiktsmessig at offentlige myndigheter gis et visst rom for skjønn ved vurderingen av om et gitt forhold skal anmeldes. Et visst rom for skjønn vil sikre at offentlige myndigheter ikke forpliktes til å anmelde forhold som åpenbart ikke skal forfølges videre.

Etter departementets vurdering er det lite hensiktsmessig å vedta nye lovbestemmelser vedrørende straff og inndragning der gjeldende rett godt nok ivaretar de aktuelle behov.

Det foreslås at departementet gjennomgår dagens administrative rutiner på det aktuelle saksområdet. På bakgrunn av en slik undersøkelse vil det kunne utarbeides en instruks med formål å presisere når forholdet skal anmeldes. Departementet foreslår videre at spørsmålet om bøtenivå tas opp med Riksadvokaten som vil kunne gi direktiver til påtalemyndighetene om på hvilket nivå bøtene for slike typer lovbrudd normalt bør ligge.

Hvis Stortinget likevel ønsker en sterkere strafferettslig lovregulering av bruken av arbeidstakere uten arbeidstillatelse, kan dette skje ved å skjerpe de aktuelle straffebestemmelsene gjennom å heve strafferammen. Forslag om dette er ikke tatt inn i proposisjonens lovforslag, men i to alternative formuleringer av utlendingsloven § 47 sjuende ledd som er beskrevet i proposisjonen.

Ønsker Stortinget å lovfeste spørsmålet om anmeldelse, kan dette for eksempel skje ved at loven peker ut et organ, i dette tilfelle Utlendingsdirektoratet, som skal anmelde slike forhold. Videre bør det i lovbestemmelsen sies noe om hvor sikker Utlendingsdirektoratet må være for at anmeldelsesplikten skal inntre.

### 6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 64 (2003-2004).

Flertallet legger til grunn at spørsmålet om anmeldelse skal lovfestes, men at Utlendingsdirektoratet må gis et visst rom for skjønn om når anmeldelse skal foretas.

Flertallet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i utlendingsloven § 47 sjuende ledd:

"I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

§ 47 sjuende ledd skal lyde:

Utlendingsdirektoratet skal, når allmenne hensyn krever det, anmelde forholdet når det er grunn til å tro at det er skjedd en overtredelse av

- a) første ledd bokstav a som gjelder bruk av arbeidskraften til en utlending som ikke har nødvendig tillatelse etter loven, eller
- b) annet ledd bokstav a.

Någjeldende sjuende ledd blir nytt åttende ledd."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det lovteknisk vil være bedre om disse spørsmål ikke lovreguleres. Det er ingen tradisjon i Norge for å lovfeste spørsmål om anmeldelse. Disse medlemmer vil hevde at det er tilstrekkelig med en instruks som presiserer når forholdet skal anmeldes. En instruks vil gjøre det enklere å regulere problemstillingen nærmere ved behov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser det som viktig for etterlevelse av reglene om arbeidstillatelse mv. at det reageres strengere enn i dag på slike overtredelser. Det betyr også at nivået på bøtene må økes. Flertallet ber om at dette tas opp med Riksadvokaten for å kunne gi direktiver til påtalemyndigheten om strengere reaksjonsmønster.

Flertallet ber om at departementet i løpet av høsten også legger fram en vurdering av å skjerpe de aktuelle straffebestemmelsene gjennom å heve strafferammen.

## 7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven

### I

I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. skal ny § 15 a lyde:

§ 15 a Identitetskort og oversiktslister

§ 15 a. Departementet kan gi forskrift som pålegger bruk av identitetskort for arbeidstakere innenfor

*bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse-, miljø og sikkerhet. Det samme gjelder oversiktslister over ansatte som til enhver tid har rett til å oppholde seg på arbeidsplassen.*

### II

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning gjøres følgende endringer:

§ 6-10 overskriften skal lyde:

*Om rapportering av oppdrag, arbeidstakere og sjøfolk m.m.*

§ 6-10 nr. 1 skal lyde:

Næringsdrivende og offentlig organ som har gitt noen et oppdrag i riket eller på kontinentalsokkelen, skal ukrevet gi ligningsmyndighetene følgende opplysninger om oppdraget og om enhver oppdragstaker som i tilknytning til hovedoppdraget eller underoppdrag utfører oppdrag innen riket eller på kontinentalsokkelen:

- a. oppdragstakernes navn, adresse, eventuelt arbeidsgivernummer, tidspunkt da oppdragene forutsettes påbegynt og avsluttet, stedet der oppdraget skal utføres, samt kontraktsbeløpet i kontrakter oppdragsgiveren har inngått,
- b. arbeidstakere tilknyttet oppdraget, deres navn, fødselsdata og eventuelt personnummer, adresse, nasjonalitet, sivilstand, tidspunkt for arbeidets begynnelse og antatte avslutning samt arbeidsgiverens navn og arbeidsgivernummer.

### III

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

Ny § 11 a skal lyde:

§ 11 a Tilsyn med at vilkår for tillatelser følges

*Arbeidstilsynet fører tilsyn med at vilkårene for arbeidstillatelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og stillingens omfang, følges i virksomhetene. Likeledes føres tilsyn med at vilkårene for oppholdstillatelse for arbeidstaker som nevnt i § 51 første ledd bokstav a og § 58 a følges. Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Ved mistanke om overtredelse av vilkårene, eller at utlendingen ikke har nødvendig arbeids- eller oppholdstillatelse, skal Arbeidstilsynet varsle utlendingsmyndighetene.*



*Petroleumstilsynet har tilsvarende tilsynsansvar innenfor sitt myndighetsområde.*

§ 47 sjuende ledd skal lyde:

*Utlendingsdirektoratet skal, når allmenne hensyn krever det, anmelde forholdet når det er grunn til å tro at det er skjedd en overtredelse av*

- c) første ledd bokstav a som gjelder bruk av arbeidskraften til en utlending som ikke har nødvendig tillatelse etter loven, eller*
- d) annet ledd bokstav a.*

Någjeldende sjuende ledd blir nytt åttende ledd.

#### IV

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. gjøres følgende endringer:

§ 8 skal lyde:

*§ 8 Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår*

*Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring*

*etter § 3, blir overholdt. Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Arbeidstilsynet kan anmelde overtredelser til politiet. Petroleumstilsynet har tilsvarende tilsynsansvar innenfor sitt myndighetsområde.*

Någjeldende §§ 8 og 9 blir §§ 9 og 10.

#### V

1. Endringene i ligningsloven trer i kraft 1. oktober 2004.
2. For øvrig gjelder endringene fra den tid Kongen fastsetter. De enkelte endringer kan settes i kraft til forskjellig tid.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 10. juni 2004

**Magnhild Meltveit Kleppa**

leder

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

ordfører