



Innst. 172 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 5 L (2016–2017)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1.1 Innledning

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Lovforslagene skal bidra til å gjennomføre håndhevingsdirektivet (Råds- og parlamentsdirektiv 2014/67/EU om håndhevingen av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere innenfor rammen av tjenesteytelser, og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbeid gjennom Indre Marked Informasjonssystem) i norsk rett.

Håndhevingsdirektivet ble vedtatt i EU 15. mai 2014. Direktivet anses som EØS-relevant. Fristen for å gjennomføre direktivet i EU var 18. juni 2016. Spørsmålet om innlemmelse i EØS behandles nå i EFTAs organer.

Håndhevingsdirektivet skal sikre at utsendte arbeidstakere får den beskyttelsen de har krav på i henhold til utsendingsdirektivet (Rådsdirektiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting). Utsendingsdirektivet er gjennomført i norsk rett i arbeidsmiljøloven § 1-7 og forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere.

Det vises til proposisjonens kapittel 1.2, der bakgrunnen for og formålet med håndhevelsesdirektivet

er nærmere redegjort for. I proposisjonens kapittel 2 er håndhevelsesdirektivet nærmere gjort greie for, og i kapittel 1.3 er gjennomføringen av håndhevelsesdirektivet i norsk rett beskrevet.

Det vises til proposisjonens kapittel 8, der merknader til de enkelte lovbestemmelsene fremkommer.

Lovforslaget ble 13. januar 2016 sendt på høring. Det var 12 høringsinstanser som kom med innspill. Det vises til proposisjonens kapittel 1.4 og de enkelte kapiteler der gjeldende rett, høringsforslagene og høringsinstansenes syn blir redegjort for.

1.2 Grenseoverskridende samarbeid om innkreving av og underretning om administrative økonomiske sanksjoner

1.2.1 Innledning

Håndhevingsdirektivet kapittel VI (artikkel 13 til 19) regulerer anmodning om bistand til innkreving av administrative sanksjoner på tvers av landegrensene og bistand til underretning om slike avgjørelser. Hvilke nasjonale regler som berøres, vil være avhengig av om det er norske myndigheter som mottar en anmodning om å bistå myndigheter i andre EØS-stater, eller om det er norske myndigheter som ber om bistand. Håndhevingsdirektivet åpner for at nasjonale myndigheter (i Norge Arbeidstilsynet og Statens innkrevingsentral) kan be om bistand fra andre EØS-stater til å underrette om eller kreve inn vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

I proposisjonens kapittel 2 gis en kort oversikt over Arbeidstilsynets kompetanse til å ilegge ulike administrative sanksjoner etter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, samt Statens innkrevingsentral kompetanse til å kreve inn slike gebyrer.

1.2.2 Departementets vurdering og forslag

ANSVARLIG MYNDIGHET

Det foreslås at Statens innkrevingsentral (SI) skal være ansvarlig myndighet for å følge opp anmodninger om innkreving av krav etter håndhevingsdirektivet kapittel VI. Dette faller innenfor SIs virksomhet for øvrig. Forslaget vil gi SI adgang til å kreve inn økonomiske sanksjoner og bøter ilagt i andre EØS-stater mot norske virksomheter. SI skal samtidig kunne be om bistand fra myndigheter i andre EØS-stater til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ilagt utenlandske virksomheter som har drevet tjenestevirksomhet i Norge. Tilsvarende skal SI kunne kreve inn alle andre pengekrav som springer ut av slike avgjørelser, for eksempel gebyrer og eventuelle forsinkelsesrenter.

Det foreslås en tilføyelse i SI-forskriften om at SI kan kreve inn utenlandske krav med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 18-11. Forslaget innebærer at SI gis adgang til å gjennomføre frivillig (utenrettslig) og tvungen innkreving av krav som omfattes av håndhevingsdirektivet kapittel VI.

ADGANG TIL Å FULLBYRDE AVGJØRELSER FRA ANDRE EØS-STATER

Det foreslås en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven for å gjennomføre håndhevingsdirektivet artikkel 15 nr. 1 bokstav a om innkreving av administrative sanksjoner og bøter.

Det foreslås at SI kan iverksette tvangsinnfordring mot debitor om kravet ikke innfris frivillig. Innkrevingsentralen har særnamsmyndighet for de fleste krav de krever inn, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14. Et grunnleggende vilkår for at SI skal kunne gjennomføre tvangsinnfordring er at det foreligger et tvangskraftig tvangsgrunnlag. Tvangsfullbyrdelse av avgjørelse fra utenlandsk myndighet er mulig i den grad dette følger av norsk lov, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav f. Det foreslås på denne bakgrunn at det lovfestes at avgjørelser fra ansvarlige myndigheter eller domstoler i andre EØS-stater om økonomiske administrative sanksjoner og bøter er bindende i Norge og kan fullbyrdes. I tråd med direktivets krav foreslås det å lovfeste forutsetningene for at fullbyrdelse skal kunne skje. Avgjørelsen må være ilagt som følge av brudd på nasjonale regler som gjennomfører utsendingsdirektivet eller håndhevingsdirektivet. I tillegg må avgjørelsen være endelig, slik at den ikke kan påklages eller at den er rettskraftig avgjort. Det en videre forutsetning at avgjørelsen er tvangskraftig i opphavsstaten. Avgjørelsen kan være truffet av ulike forvaltningsorgan i den enkelte EØS-stat eller stadfestet av en nasjonal domstol. At det må gjelde «administrative» avgjørelser, innebærer at strafferettslige sanksjoner faller utenfor.

BISTAND TIL Å KREVE INN TVANGSMULKT OG OVERTREDELSESGEBYRER I ANDRE EØS-STATER

Statens innkrevingsentral har i dag ingen mulighet for å kunne gjennomføre tvungen innkreving utenfor Norge. Håndhevingsdirektivets regler om bistand kan derfor bidra til mer effektiv innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som ilegges tjenesteytere som er etablert i en annen EØS-stat.

Det foreslås at innkrevingsentralen skal kunne anmode ansvarlige myndigheter i andre EØS-stater om å kreve inn alle pengekrav som følger av vedtak om tvangsmulkt (arbeidsmiljøloven § 18-7) og overtredelsesgebyr (arbeidsmiljøloven § 18-10). Slik anmodning må skje på tilsvarende vilkår som nevnt i proposisjonens kapittel 3.3.3.2. Dette innebærer at tvangsmulkten eller overtredelsesgebyret må være ilagt som følge av brudd på regler som gjennomfører utsendingsdirektivet eller håndhevingsdirektivet. Videre må vedtakene være endelig avgjort i den forstand at klagefristen er utløpt eller klagebehandlingen er avsluttet eller rettskraftig avgjort.

Etter håndhevingsdirektivet artikkel 15 nr. 2 tredje ledd må mulighetene for innkreving etter nasjonal rett være uttømt før det bes om bistand fra andre EØS-stater. Det er ikke nødvendig å lovregulere dette kravet. Innkrevingsentralen har i dag en etablert praksis med å kontrollere i offentlige registre om virksomheten har formuesgoder i Norge som er egnet til utlegg. Når det etter slik kontroll viser seg at det ikke finnes slike formuesgoder i Norge, eller disse ikke dekker kravet fullt ut, er det departementets vurdering at SIs mulighet for innkreving er uttømt i den forstand direktivet krever.

GENERELLE BESTEMMELSER

Det foreslås å lovfeste at både tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og eventuelle inndrivelseskostnader tilfaller den EØS-stat som gjennomfører innkrevningen på vegne av SI, jf. artikkel 19 nr. 1. Forslaget innebærer at slike beløp ikke lenger tilfaller den norske statskassen. På tilsvarende måte foreslås det å lovfeste at alle beløp som SI krever inn på vegne av myndigheter i andre EØS-stater, tilfaller den norske statskassen.

Det foreslås en forskriftshjemmel i § 18-11 femte ledd for å gjennomføre direktivets bestemmelser om underretning.

Forslaget gir Arbeidstilsynet ansvaret for å behandle anmodninger om å underrette norske virksomheter om avgjørelser om økonomiske sanksjoner fra andre EØS-stater. Samtidig gis Arbeidstilsynet adgang til å be om bistand fra andre EØS-stater til å underrette om avgjørelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mot utenlandske virksomheter.

Det foreslås videre at departementet gjennomfører bestemmelsene i håndhevingsdirektivet kapittel

VI, særlig artikkel 15, 16, 17, 18 og 19, i forskrift. Dette er bestemmelser som knytter seg til saksbehandlingen i forbindelse med bistanden mellom EØS-statene, herunder frister, adgangen til å avvise en anmodning om bistand og tilfeller hvor bistanden skal suspenderes mv.

1.3 Forholdet til taushetsplikt

1.3.1 Innledning

Etter håndhevingsdirektivet artikkel 21 skal det administrative samarbeidet og gjensidig bistand mellom ansvarlige myndigheter i EØS-statene gjennomføres i informasjonssystemet for det indre marked (IMI). IMI skal i hovedsak brukes i to situasjoner: ved anmodninger om informasjon etter artikkel 6 og ved grenseoverskridende inndrivelse og underretning om økonomiske administrative sanksjoner etter håndhevingsdirektivet kapittel VI. IMI fungerer som et elektronisk verktøy for informasjonsutveksling mellom EØS-statene.

1.3.2 Departementets vurdering og forslag

Det er behov for å utvide den foreslåtte begrensningen i taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 til å gjelde lovbestemt taushetsplikt generelt. En avgrensning av taushetsplikt som viser til lovbestemt taushetsplikt, er å foretrekke fremfor en avgrensning som spesifikt viser til forvaltningsloven og forskrift om AA-registeret. Man tar da høyde for eventuelle nye bestemmelser om taushetsplikt som ellers kunne fått utilsiktede konsekvenser for den gjensidige utvekslingen av informasjon mellom EØS-statene som er forutsatt i håndhevingsdirektivet. Unntaket fra lovbestemt taushetsplikt vil likevel være saklig begrenset til bare å gjelde i tilknytning til utføringen av de oppgavene Arbeidstilsynet er pålagt etter utsendingsforskriften når det gjelder gjensidig samarbeid med andre EØS-stater.

Det foreslås å regulere begrensning i taushetsplikten i arbeidsmiljøloven i stedet for forvaltningsloven. Det foreslås videre å henvise til forskrift fastsatt med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd, og ikke direkte til utsendingsforskriften. Denne hjemmelen viser til de oppgaver Arbeidstilsynet skal ivareta. For at unntaket fra taushetsplikt også skal omfatte utførelsen av de oppgavene Statens innkrevingsentral pålegges, er det nødvendig også å henvise til den foreslåtte bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-11 femte ledd. Denne bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om gjennomføringen av underretning og innkreving av avgjørelser.

Det kan være hensiktsmessig å ta høyde for at den aktuelle myndigheten i en annen EØS-stat ikke nødvendigvis er et forvaltningsorgan. Det foreslås

derfor å erstatte referansen til «forvaltningsorganer i en annen EØS-stat» med «ansvarlig myndighet i en annen EØS-stat».

Det foreslås at regelen tas inn i et nytt femte ledd i arbeidsmiljøloven § 1-7.

1.4 Arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd (forskriftshjemmel)

1.4.1 Departementets vurdering og forslag

UTVIDELSE AV FORSKRIFTSHJEMMELEN

Forslaget innebærer at arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd, i tillegg til å gi regler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for utsendte arbeidstakere, også gir hjemmel til å fastsette regler som skal sikre etterlevelsen av disse. Direktivet har regler av dels ulik karakter og innhold. Forskriftshjemmelen bør derfor gis en generell utforming for å sikre tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre direktivets regler i forskrift. Hvilke bestemmelser forskriftshjemmelen er ment å dekke, følger av håndhevingsdirektivet. I høringsnotatet ble det foreslått flere endringer i utsendingsforskriften med hjemmel i forslaget til ny § 1-7 fjerde ledd:

- En ikke uttømmende liste over momenter som skal inngå i vurderingen av om det foreligger en reell utsendingssituasjon, tas inn i utsendingsforskriften, jf. artikkel 4.
- At plikten etter arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd til å utstede lønnsoppgave også skal gjelde for utenlandske tjenesteytere som sender arbeidstakere til Norge for å utføre arbeid, jf. artikkel 9 nr. 1 bokstav b.
- En plikt for utenlandske tjenesteytere til å ha visse dokumenter tilgjengelige på arbeidsplassen når det utføres arbeid i Norge, jf. artikkel 9 nr. 1 bokstav d.
- En bestemmelse som skal beskytte utsendte arbeidstakere som går til søksmål eller fremsetter en administrativ klage mot sin arbeidsgiver. Dette omfatter også krav om erstatning for ulovlig gjengjeldelse, jf. artikkel 11 nr. 5.
- En bestemmelse som skal motvirke at utsendte arbeidstakere trekkes uforholdsmessig mye i lønnen i forbindelse med at arbeidsgiver stiller bolig til disposisjon for arbeidstaker, jf. artikkel 11 nr. 6 bokstav c.
- Mer detaljerte regler om hva innholdet i myndighetssamarbeidet skal gå ut på, jf. artikkel 6 og 7.

Det er hensiktsmessig at enkelte av de ovennevnte tiltakene uttrykkelig fremgår av forskriftshjemmelen. Det foreslås derfor en ikke uttømmende opplisting av tiltak som forskriftshjemmelen er ment å dekke. Det bør blant annet fremgå at det i forskrift

kan gis regler om samarbeid med myndigheter i andre EØS-stater, om vern og erstatning ved gjengjeldelse fra arbeidsgiver, og regler om at vederlag for innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver skal stå i et rimelig forhold til lønnen og til boligens standard.

Det er hensiktsmessig å samle forskriftshjemmelen for alle regler som skal gjennomføre direktivets kapittel VI om gjensidig bistand i forbindelse med administrative økonomiske sanksjoner – det vil si både underretning og inndrivning – på ett sted. Forskriftshjemmel knyttet til underretning foreslås derfor inntatt i den nye bestemmelsen § 18-11 femte ledd.

ENDRING I ORDLYD

Lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere i Norge, følger av flere lover enn bare arbeidsmiljøloven. Ordlyden i forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd kan fremstå som noe uklar, og det foreslås derfor å endre ordlyden slik at det uttrykkelig fremgår at det kan gis forskrift om «hvilke lønns- og arbeidsvilkår» som skal gjelde for utsendte arbeidstakere. Utsendingsforskriften § 2, som regulerer hvilke bestemmelser som gjelder for utsendte arbeidstakere til Norge, bruker begrepet «arbeids- og ansettelsesvilkår». Imidlertid brukes begrepet «lønns- og arbeidsvilkår» andre steder i arbeidsmiljøloven. Det taler for at «lønns- og arbeidsvilkår» også brukes i § 1-7. I tillegg vises det til at dette er et innarbeidet begrep i annen lovgivning på arbeidslivsområdet. Det foreslås derfor å bruke begrepet «lønns- og arbeidsvilkår» i § 1-7, men presisere at begrepet skal forstås på tilsvarende måte som begrepet «arbeids- og ansettelsesvilkår» i utsendingsforskriften § 2.

Videre bør det presiseres at dette gjelder lønns- og arbeidsvilkår gitt «i eller i medhold av lov». Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å fastsette nye lønns- og arbeidsvilkår, men hjemmel til å fastsette at lønns- og arbeidsvilkår som allerede følger av lov og forskrift, også skal gjelde for utsendte arbeidstakere.

FORSKRIFTSKOMPETANSE

Det foreslås at kompetansen til å fastsette forskrifter etter § 1-7 fjerde ledd delegeres fra «Kongen» til «Departementet». Departementet gis da hjemmel til å fastsette hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for utsendte arbeidstakere, og regler som skal gjelde for å sikre etterlevelsen av disse. Flere av bestemmelsene som gjennomfører håndhevingsdirektivet, er av utpreget teknisk karakter, som det vil være mer hensiktsmessig om departementet fastsetter.

1.5 Påleggskompetanse

1.5.1 Departementets vurdering og forslag

PÅLEGGSKOMPETANSE – PLIKT TIL Å UTSTEDE LØNSSLIPP

Arbeidstilsynets påleggskompetanse bygger på et prinsipp om et grunnleggende skille mellom offentligrettslige og privatrettslige regler på arbeidsrettens område. Når det gjelder lovens privatrettslige regler, må den private part som hovedregel selv håndheve sine rettigheter, eventuelt ved hjelp av domstolene. Arbeidstilsynet har i de senere år fått myndighet til å håndheve enkelte regler som grenser til det privatrettslige. Arbeidstilsynet har i dag blant annet påleggskompetanse når det gjelder reglene om skriftlig arbeidsavtale, attest og krav om drøfting av bruk av innleie. Arbeidstilsynet er også gitt påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven, slik at det kan gis pålegg om å fremlegge arbeidsavtaler og annen relevant dokumentasjon som viser at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, jf. allmenngjøringsloven § 11.

Lønnsoppgave er viktig for tilsynet etter allmenngjøringsforskrifter og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. En utvidelse av påleggskompetansen til også å omfatte lønnsoppgaveplikten i § 14-15 femte ledd antas å ville styrke etterlevelsen av denne plikten, herunder Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet med at allmenngjøringsforskrifter etterleves. Forslaget vil også gi Arbeidstilsynet et virkemiddel for å kunne bistå arbeidstakere som ikke får lønnsoppgave, eller hvor lønnsoppgaven er mangelfull. Bedre etterlevelse av plikten til å utstede lønnsoppgave vil også bidra til at arbeidstakere settes bedre i stand til å kontrollere at rett lønn er utbetalt, og til å forfølge eventuelle krav om etterbetaling av lønn. Det foreslås derfor at Arbeidstilsynet skal kunne gi pålegg om å utarbeide og utlevere skriftlig oppgave over beregningsmåten for lønn, beregningsgrunnlaget for feriepenger og trekk som er foretatt.

PÅLEGGSKOMPETANSE – UTSENDINGSFORSKRIFTEN

Utsendingsforskriften har regler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjøres gjeldende for utsendte arbeidstakere. Arbeidstilsynet kan gi pålegg for brudd på flere av disse bestemmelsene, også i utsendingstilfellene, såfremt dette er bestemmelser som omfattes av påleggskompetansen i arbeidsmiljøloven § 18-6.

Det er foreslått flere nye bestemmelser i utsendingsforskriften for å gjennomføre håndhevingsdirektivet, jf. proposisjonens kapittel 5.3.1. Etter gjeldende rett vil Arbeidstilsynet kunne føre tilsyn med at disse bestemmelsene etterleves, og kreve nødvendig informasjon fra virksomheten i medhold av ar-

beidsmiljøloven §§ 18-1, 18-4 og 18-5. Bestemmelsene vil imidlertid ikke være omfattet av Arbeidstilsynets ordinære påleggskompetanse etter § 18-6. Det bør være adgang til å håndheve enkelte av de foreslåtte bestemmelsene i utsendingsforskriften. Det foreslås derfor at arbeidsmiljøloven § 1-7 skal omfattes av Arbeidstilsynets ordinære påleggskompetanse etter § 18-6. Dette bør gjelde for den foreslåtte bestemmelsen om å ha dokumenter tilgjengelig på arbeidsplassen. Påleggskompetansen bør imidlertid avgrenses mot privatrettslige bestemmelser i utsendingsforskriften, det vil si bestemmelser som først og fremst knytter seg til de avtalerettslige sidene av forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (for eksempel forslaget om vederlag for innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver). Slike bestemmelser bør den private part selv være ansvarlig for å håndheve.

1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Økte krav til informasjon til tjenesteytere og utsendte arbeidstakere vil få økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet, herunder utarbeidelse og drift av en offisiell nettside, informasjonsmateriale og utgifter til oversettingstjenester.

Det antas at det vil kunne bli en økning i antall henvendelser om bistand og informasjon fra andre EØS-stater. Det må påregnes kostnader til opplæring i bruk av Informasjonssystemet for det indre marked. Samtidig vil Arbeidstilsynets arbeid kunne effektiviseres gjennom styrket tilgang til informasjon, håndheving og mulighet til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr på tvers av landegrensene. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor stor effekt forslagene vil ha på dette punkt.

Statens innkrevingssentral vil få i oppgave å kreve inn flere krav, men antallet antas å bli begrenset. Også her må det påregnes kostnader knyttet til opplæring i bruk av Informasjonssystemet for det indre marked. Forslaget antas å bidra til mer effektiv innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr hvor debitor er hjemmehørende i en annen EØS-stat. Når det gjelder krav som kreves inn i andre EØS-stater, og som derfor ikke tilfaller norske myndigheter, legges det til grunn at dette vil gjelde et begrenset antall krav, og at det vil dreie seg om krav som ellers ikke ville kunne kreves inn.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling ble det 10. januar 2017 avholdt høring i saken. Følgende deltok på høringen:

- Yrkestransportforbundet

- Byggenæringens Landsforening

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Fredric Holen Bjørdal, Lise Christoffersen og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Kjartan Berland, Stefan Heggelund, lederen Arve Kambe og Bengt Morten Wenstøb, fra Fremskrittspartiet, Ingebjørg Amanda Godskesen og Håvard Jensen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kirsti Bergstø, viser til Prop. 5 L (2016–2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.) og forslag til endringer i arbeidsmiljøloven i forbindelse med gjennomføringen av håndhevingsdirektivet (direktiv 2014/67/EU), om håndhevingen av utsendingsdirektivet (direktiv 96/71/EF).

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at det norske arbeidslivet i dag er preget av seriøsitet og trygghet. Flertallet merker seg at regjeringen møter kriminalitet i arbeidslivet med målrettede tiltak. Flertallet støtter regjeringens strategi, som ble utarbeidet i samarbeid med partene i arbeidslivet, mot kriminalitet i arbeidslivet.

Flertallet viser til at på mange områder har de fire friheter i det europeiske samarbeidet tjent Norges økonomiske interesser i gode tider hvor vi har hatt stor etterspørsel etter arbeidskraft til å utføre jobber her. Flertallet viser også til at dette har medført enkelte utfordringer. Flertallet viser til NOU 2012:2 Utenfor og innenfor, som viser til Norges avtaler med EU. Flertallet har merket seg at håndhevingsdirektivet gir Arbeidstilsynet bedre muligheter til å følge opp økonomiske sanksjoner utenfor landets grenser i tillegg til å føre sterkere tilsyn med bedrifter når det gjelder allmenngjøringsforskriften.

Flertallet viser til at regjeringen arbeider med å utrede om det bør innføres en registreringsplikt for utenlandske tjenesteytere. Flertallet merker seg at arbeidet blir omtalt i regjeringen Solbergs strategi mot arbeidslivskriminalitet, og har i tillegg merket seg at det ble etterspurt et register på høringen i Stortinget. Flertallet mener at man bør avvente til utredningen fra departementet er ferdigstilt før man tar stilling til om en registreringsplikt bør innføres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i de siste årene har

blitt avdekket flere og alvorlige eksempler på sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i det norske arbeidslivet. Noen av sakene har blitt avslørt av offentlige kontrollmyndigheter, mens andre er avdekket av tillitsvalgte eller media. Disse medlemmer mener dette viser at det trengs kraftigere tiltak for å forhindre at useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet skal bre om seg i det norske arbeidslivet. Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:15 (2015–2016) kritiserer regjeringen for svak og lite avskrekkende innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. I denne situasjonen er det bekymringsfullt at regjeringen har innført generell adgang til midlertidige ansettelser, noe som Arbeidstilsynet m.fl. mener gjør arbeidet mot sosial dumping vanskeligere. Disse medlemmer er også kritiske til at regjeringen har fjernet muligheten for kollektiv søksmålsrett.

Regjeringens arbeidslivspolitikken innebærer at mange arbeidstakere får en løsere tilknytning til yrkeslivet, og dermed åpner man for at useriøse arbeidsgivere får mer spillerom. Disse medlemmer mener dette bidrar til mer sosial dumping og mer arbeidslivskriminalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener Norge må benytte sitt fulle handlingsrom innenfor EØS-avtalen til å motvirke useriøsitet og sosial dumping, og mener håndhevingsdirektivet vil være et bidrag for dette. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til tilbakemeldinger til regjeringens høring og komiteens høring i saken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at direktivet åpner for at det kan innføres en plikt for utenlandske tjenesteytere til å gi melding til myndighetene i vertslandet senest når tjenesteytelsen starter (registreringsplikt).

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at direktivet tillater at det finnes en plikt for utenlandske tjenesteytere til å gi melding til myndighetene i vertslandet senest når tjenesteytelsen starter (registreringsplikt).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det kan stilles krav om at meldingen skal inneholde opplysninger om både tjenesteyteren, tjenesteytelsen og de utsendte arbeidstakerne. Det har fra LO i høringsrunden og fra Yrkestrafikkforbundet i Stortingets høring blitt etterspurt et slikt register, noe disse medlemmer stiller seg bak. Flere EØS-land har allerede innført

lignende registreringsordninger for utenlandske tjenesteytere. I rapporten «Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport» fra 2016, utgitt med støtte fra Nordisk ministerråd, omtales det danske registeret som et viktig og effektivt verktøy for det danske arbeidstilsynet. I rapporten poengteres det at vi mangler noe tilsvarende i Norge.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre en registreringsplikt for utenlandske tjenesteytere i Norge.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at når tjenester ytes på tvers av grenser i EU og EØS, er såkalt utsending av arbeidsfolk (posting of workers) en av måtene det kan skje på. Utsending betyr at et selskap har tilhold i ett land og oppdrag i et annet land og tar med seg sine egne ansatte til å gjøre jobben.

Disse medlemmer viser videre til at utsendingsdirektivet (96/71/EF) gjelder ansatte i et selskap som utfører oppdrag i et annet EU- eller EØS-land. Direktivet har hatt som hovedregel at ethvert land kan vedta regler som sikrer at arbeidere som er utstasjonert fra andre land, skal kunne ha lønns- og arbeidsvilkår som svarer til standardene i det landet der de er utstasjonert.

Disse medlemmer merker seg at utsendingsdirektivet i 1996 ble innført med den tydelige hensikt å sikre utstasjonerte arbeidstakere et forsvarlig lønnsnivå. Det var slik direktivet ble begrunnet av EU-kommisjonen, og det er slik direktivet ble oppfattet av EUs lovgivere i Ministerrådet og EU-parlamentet.

I de nordiske land la en derfor til grunn at utstasjonerte arbeidssinnvandrere hadde krav på lønn etter den tariffavtalen som gjelder på arbeidsplassen.

Disse medlemmer viser til at EU-domstolen gjennom en serie dommer i 2007–2008 (Laval-, Viking Line-, Rüffert- og Luxemburg-dommene) har snudd opp ned på hvordan dette direktivet skal forstås. Disse medlemmer viser videre til at disse, hver på sin måte, forrykket maktforholdet mellom fagbevegelse og arbeidsgivere i en situasjon der fagbevegelsen var på defensiven i de fleste land i Europa.

Viking Line- og Laval-dommen satte forbud mot å ta i bruk faglige kampmidler som finsk og svensk lov ga full adgang til. Rüffert-dommen fastslo at den tyske delstaten Niedersachsen ikke kunne kreve at utstasjonerte polske arbeidere skulle betales tysk tarifflønn ved et offentlig byggeoppdrag, mens dommen over Luxemburg sa nei til en serie med vilkår som skulle sikre at utenlandske arbeidstakere utsta-

sjonert i Luxemburg fikk samme lønns- og arbeidsvilkår som innenlandske arbeidstakere.

Disse medlemmer forstår det med bakgrunn i dette slik at utstasjonerte arbeidsinnvandrere ikke kan sikres lønn som går utover det som domstolen kaller direktivets «harde kjerne». Denne kjernen definerer et lønnsnivå som kan ligge langt under gjeldende tariff.

Disse medlemmer viser til at dommene kom som et sjokk på fagbevegelsen i mange land. Dette fordi det i utsendingsdirektivet fastslås at:

«Fellesskapsretten er ikke til hinder for at medlemsstatene anvender sin lovgivning eller tariffavtaler inngått mellom partene i arbeidslivet på personer som er ansatt, også midlertidig, på deres territorium, selv om arbeidsgiveren er etablert i en annen medlemsstat.» (Betraktning nr. 12)

Før EU-domstolens Laval-dom fra desember 2007 ble dette forstått slik at statene gjennom lov eller tariffavtale kan tilby utstasjonerte arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som EU-retten ikke kan sette til side. Disse medlemmer merker seg at de fire dommene setter en kraftig begrensning på medlemsstatenes rett til å ha en arbeidslivs- og sosiallovgivning som går utover det minstenivået som EF-domstolen er villig til å godta.

Disse medlemmer viser til at det ikke finnes politiske vedtak, verken i Ministerrådet eller i EU-parlamentet, om at EU har rett til å blande seg inn i nasjonal streikerett og annen arbeidsrett. Det finnes heller ingen ting i EU-traktaten som fastslår noe slikt. Tvert imot sies det uttrykkelig i EU-traktaten kompetansen til de lovgivende organene

«gjelder ikke for lønsspørsmål, retten til å organisere seg, streikeretten eller retten til lockout». (Art. 137.5)

Disse medlemmer ser at den nye tolkningen av utsendingsdirektivet, for Norges del, ble det tydeligste eksemplet på hvordan EU-domstolen fra en dag til den neste kunne skyve til side norske tariffavtaler og norsk lovgivning for arbeidslivet.

Disse medlemmer viser til at EU-parlamentet reagerte allerede i oktober 2008 (28. oktober 2008) kraftig mot de fire dommene nevnt ovenfor, og at det med et overraskende stort flertall ble vedtatt at markedsfrihetene ikke skal være overordnet grunnleggende rettigheter som retten til å inngå tariffavtaler og til å gå til arbeidskonflikt.

Disse medlemmer viser videre til at 474 stemte for vedtaket, 106 stemte mot og 93 avsto fra å stemme. De fleste fra det store høyrepartiet EPP, Det europeiske folkepartiet, stemte for vedtaket. Mange av dem som avsto, syntes ikke vedtaket var radikalt nok.

Disse medlemmer forstår det slik at vedtaket slår fast at utsendingsdirektivet må tolkes som et minimumsdirektiv, slik at medlemsland har rett til å stille strengere krav til lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere enn det som følger av minstereglene i direktivet.

Disse medlemmer merker seg at EU-parlamentet ville ha en sosial protokoll knyttet til EU-traktaten som kunne sikre at konfliktretten ikke underordnes den frie flyten av arbeidskraft. EUs lovgivning måtte heller ikke være i strid med ILO-konvensjoner, spesielt ikke ILO-konvensjon 94, som sier at medlemsland kan kreve at ved offentlige oppdrag gjelder de lønningene som «er vanlig på stedet».

De fire dommene, ofte kalt Laval-kvartetten, splittet EU. Splittelsen gikk mellom land med arbeidsinnvandring og land med utvandring – og skapte helt uholdbare forhold på mange arbeidsmarkeder.

Disse medlemmer viser til EU-kommisjonen som for tre år siden presenterte et forslag til «håndhevingsdirektiv» for å roe ned situasjonen. Disse medlemmer forstår det slik at dette direktivet en gang for alle skulle avklare hvordan utsendingsdirektivet var å forstå. Men med alle sine uavklarte forhold gjorde direktivet situasjonen bare enda verre sett fra arbeidstakernes synspunkt.

Disse medlemmer viser til at dette er bakgrunnen for at EU-kommisjonen våren 2016 la frem et forslag om å endre utsendingsdirektivet, og at de viktigste endringene som foreslås, er:

- Utsendingsdirektivet gir i dag bare adgang til å kreve det som svarer til en «minstelønn», enten den er fastlagt gjennom lovvedtak eller gjennom tariffavtale. I stedet for «minstelønn» foreslås det at det nå skal stå «lønn og annen godtgjørelse», som kan omfatte ulempelønn, bonuser og andre tillegg. Det er uklart hva dette i praksis skal bety, siden det samtidig tas ut en setning om at lønnsbegrepet skal defineres av vertsstaten (Norge) i samsvar med nasjonal (norsk) lov eller praksis.
- Allmenngjorte tariffavtaler kan gjelde for utstasjonerte i alle bransjer. Medlemsstatene kan bestemme at lønns- og arbeidsvilkår som kreves av en hovedleverandør, også skal gjelde underleverandørene – slik det alt er i Norge.
- Arbeidstakere i utenlandske bemanningsselskap skal ha samme vilkår som ansatte i innenlandske bemanningsselskap.

Disse medlemmer merker seg at ETUC (Euro-LO) i utgangspunktet er positiv til direktivet, mens arbeidsgiverorganisasjonen BusinessEurope hevder at direktivet vil «åpne en Pandoras eske av problem og uenigheter».

Disse medlemmer merker seg videre at ti land fra Øst-Europa har protestert mot direktivet, og at de hevder at næringslivet deres mister en «viktig og rettferdig konkurransefordel» hvis de må betale utstasjonerte arbeidstakere mer enn minstelønnen i det landet der de jobber.

Disse medlemmer viser til at forslaget til direktiv skal til votering både i EU-parlamentet og i EU-rådet for å bli vedtatt. I parlamentet er det nok med alminnelig flertall av fremmøtte. I EU-rådet kreves det kvalifisert flertall. Da er det nødvendig at minst 55 pst. av EU-regjeringene støtter forordningen, og at de til sammen har minst 65 pst. av folketallet i EU. Så lenge britene er med i EU, betyr det at 13 regjeringer kan blokkere vedtak hvis de til sammen har minst 35 pst. av folketallet i EU.

Elleve land i Øst-Europa er medlem i EU. De har til sammen et folketall i underkant av 21 pst. av folketallet i EU. Det betyr at de ikke kan hindre at forslaget til forordning blir vedtatt hvis ikke også andre EU-land støtter forslaget, for eksempel kriserammede land som Italia, Spania, Portugal og Hellas. (Kilder: «EU & arbeidsrätt» 3/2015, 4/2015 og 1/2016)

Disse medlemmer merker seg at EU-kommisjonen foreløpig ikke har forsert behandlingen av det nye utsendingsdirektivet, men i stedet presser på for å få på plass en ny versjon av håndhevingsdirektivet.

Disse medlemmer viser til at tre omfattende handlingsplaner mot sosial dumping ble vedtatt av Stortinget i henholdsvis 2006, 2008 og 2013, og at sosial dumping fortsetter å spre seg.

Disse medlemmer viser videre til at det i tillegg utvikler seg nye, hensynsløse former for kriminalitet i arbeidslivet (jf. rapport om arbeidsmarkeds-kriminalitet i Norge, Økokrim 2014).

Disse medlemmer merker seg at de mange kontrolletatene med ansvar for hver sin flik av arbeidslivet lenge har ropt varsko.

Ifølge nevnte rapport melder Gro Ellingsen fra Arbeidstilsynet at

«(...) våre tilsyn kommer i kontakt med mafiavirksomhet, hvitvasking av penger, narkotika, vold, menneskehandel, prostitusjon, smugling (...)»

Videre går det frem at effektiv kontroll er vanskelig når:

«Det opereres ofte med fiktive adresser (...) men minst like utfordrende er at de beveger seg ut og inn av landet i løpet av svært kort tid. I løpet av den tiden det tar å saksbehandle våre saker etter gjeldende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven, kan både arbeidsgiver og arbeidstaker være forsvunnet fra landet.»

Økokrim på sin side fastslår i rapporten at:

«(...) firmaer som driver med ulovligheter, er i flere etaters søkelys, blant annet på grunn av ulovlig arbeid, bruk av ulovlig arbeidskraft, svart arbeid, doble kontrakter, NAV-svindel, mathygiene, kjøp av smuglervarer, brannsikkerhet, boforhold osv.»

Straffereaksjonene er, ifølge Økokrim, for svake til å virke:

«Fortjenesten er gjerne så stor og oppdagelsesrisikoen oppleves som så liten at den ulovlige virksomheten fortsetter selv om man er ilagt en straffereaksjon.»

Disse medlemmer viser til at debatten om sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet som regel omgår det mest opplagte: Denne utviklingen er et resultat av EØS-avtalen med fri bevegelse av arbeidskraft. Disse medlemmer viser videre til at det er EØS som slipper løs konkurranse i stadig større deler av arbeidslivet – for bedriftene og arbeidsgiverne en konkurranse om arbeidsoppdrag, for arbeidstakere en konkurranse om jobbene. Disse medlemmer merker seg som konsekvens: press på lønns- og arbeidsvilkårene i Norge som følge av stor pågang fra dyktige folk som er villige til å jobbe for lavere lønn enn det som er tariffestet.

Disse medlemmer viser til at regelverket til EØS er identisk med regelverket på EUs indre marked, og at EU i dag sliter med en utvikling der store deler av arbeidslivet er sosiale katastrofeområder, og der fagbevegelsen undergraves både av en massearbeidsløshet som har vart i 20–30 år, og av at standarder og faglige rettigheter svekkes.

Disse medlemmer viser til at omfanget av sosial dumping og organisert kriminalitet i arbeidslivet derfor er langt mer omfattende i de fleste EU-land enn i Norge. Likevel er EØS, slik disse medlemmer ser det, langt på vei ei hellig ku for mange i debatten om sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet.

Disse medlemmer viser til at direktivteksten på mange punkter er så uklar at det vil være tvil om hva direktivet betyr i praksis. Godkjennes direktivet, er det overvåkingsorganet ESA, EU-kommisjonen og domstolene (EFTA og EU) som avgjør hvordan utsendingsdirektivet skal håndheves i Norge.

Disse medlemmer merker seg at direktivet stiller opp en ikke uttømmende liste over tiltak mot sosial dumping som kan tillates, og at de enkelte land kan ta i bruk tiltak som ikke står på listen i direktivet, men bare hvis de er «legitime, nødvendige og proporsjonale». Videre merker disse medlemmer seg at alle nye tiltak skal meldes inn til EU-kommisjonen – men at det står uttrykkelig at en slik innmelding ikke innebærer noen forhåndsgodkjenning.

Disse medlemmer mener at dette for Norges del vil bety at det er opp til EFTA-domstolen å avgjøre

re om norske tiltak mot sosial dumping virkelig er «legitime, nødvendige og proporsjonale».

Disse medlemmer viser til at tiltakene må være «proporsjonale», åpner for skjønn. Det betyr, slik disse medlemmer forstår det, at et tiltak må være egnet til å nå målet det retter seg mot (å redusere sosial dumping), samtidig som dette målet ikke kan nås med tiltak som er mindre inngripende mot andre forhold som godkjennes i EU-retten (som for eksempel styringsretten til arbeidsgiverne og de ulike markedsfrihetene).

Disse medlemmer viser til at direktivet svekker det norske regelverket omkring bruken av solidaransvar innen en kontraktkjede: en hovedarbeidsgiver som står ansvarlig for lønns- og arbeidsforhold hos en underentreprenør, men bare for det øverste leddet i kontraktskjeden. Det åpner for at billigløsninger som rammer arbeidstakerne, skyves nedover i kjeden og dermed ut av kontroll. Disse medlemmer viser videre til den norske ordningen, som derimot gjør hovedarbeidsgiveren ansvarlig for hele kjeden av underentreprenører.

Disse medlemmer merker seg at en annen begrensning er at ordningen med solidaransvar bare skal gjelde for bygg- og anleggsbransjen. Det har vært et faglig krav – både her i landet og i Euro-LO – at solidaransvar må kunne innføres i alle bransjer der det finnes nødvendig og effektivt.

Disse medlemmer peker på at innenfor det handlingsrom som utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet setter, må Norge innrette sin nasjonale politikk slik at vi på best mulig måte får mer ordnede forhold i norsk arbeidsliv. Disse medlemmer peker videre på Riksrevisjonens tre undersøkelser om forholdene i arbeidslivet. Gjennom disse rapportene har de betenkelige sidene ved fri bevegelse av arbeidskraft mellom EØS-land (EØS-styrt arbeidsinnvandring) kommet sterkere frem. Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens rapporter, Dokument 3:15 (2015–2016) om arbeidsmiljøkriminalitet, Dokument 3:14 (2015–2016) om arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser og Dokument 3:11 (2015–2016) om beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge, jf. Innst. 105 S (2016–2017), Innst. 104 S (2015–2016) og Innst. 45 S (2016–2017).

Disse medlemmer fastslår at man må se på sammenhengen mellom de nevnte rapporter og foreslåtte endringer av arbeidsmiljøloven (Prop. 5 L (2016–2017), og i tillegg om håndhevingsdirektivet fremmer eller motvirker tiltak som Riksrevisjonen ber om at blir gjennomført i sine tre rapporter.

Disse medlemmer viser til at Arbeids- og sosialdepartementet mener at lovendringen fremmer bekjempelsen av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, jf. Prop. 5 L (2016–2017), s. 5–6:

«Direktivets intensjon er (...) å ha effektive kontrolltiltak og mekanismer som hindrer at utsendte arbeidstakere utsettes for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (...) For å oppnå dette, fokuserer håndhevingsdirektivet blant annet på krav om bedre informasjon om gjeldende regelverk og styrket myndighetssamarbeid over landegrensene.»

Regjeringen slutter seg til dette, jf. Prop. 5 L (2016–2017) s. 6:

«Dette er faktorer som langt på vei samsvarer med flere av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.»

Disse medlemmer fastslår derfor at departementets strategi for å bekjempe arbeidslivskriminalitet for det første bygger på bedret informasjonstilgang og for det annet på samarbeid mellom EØS-land. Departementet legger til grunn at dette vil være effektive virkemidler. Disse medlemmer viser videre til at departementet fremhever skjerpede dokumentasjonskrav som effektivt botemiddel i tillegg til bedret informasjonstilgang og EØS-samarbeid, sitat fra Høring om gjennomføring av håndhevingsdirektivet i norsk rett, Arbeids- og sosialdepartementet 13. januar 2016 s. 7, (heretter: høringsnotatet):

«Videre foreslår departementet at utenlandske tjenesteytere skal ha visse dokumenter tilgjengelig på arbeidsplassen i Norge, og at denne dokumentasjonen skal foreligge på norsk, dansk, svensk eller engelsk.»

Det heter videre i høringsnotatet s. 25:

«Dersom det er hensiktsmessig eller relevant skal dokumentasjonen omfatte slike tilleggsopplysninger som er nevnt i artikkel 4 i Direktiv 91/533/EØF [«arbeidsgiverens plikt til at underrettede arbeidstageren om vilkårene for arbeidskontrakten eller ansættelsesforholdet»]. Videre kan det kreves lønns slipper, timelister som angir den daglige arbeidstidens start- og sluttidspunkt og varighet, og bevis for utbetalt lønn, eller kopier av tilsvarende dokumenter. Hvis vertslandet stiller krav om slik dokumentasjon skal den i utsendingsperioden finnes på et tilgjengelig og klart definert sted på tjenesteyterens område, som for eksempel på arbeidsplassen eller på byggeplassen.»

Disse medlemmer anser imidlertid disse tiltak som utilstrekkelige, jf. at Riksrevisjonen i Dokument 3:11 (2015–2016) s. 44, med henvisning til Prop. 1 S (2013–2014) og Prop. 1 S (2014–2015) for Finansdepartementet, fremholder at det:

«Ifølge tildelingsbrevet for 2015 (...) er (...) viktig at skatteetaten bruker virkemidlene slik at opplevd oppdagelsesrisiko øker og skattytere og avgiftspliktige i større grad etterlever skatte- og avgiftsreglene.»

Riksrevisjonen sikter videre i Dokument 3:15 (2015–2016) s. 8, til at

«Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende: Arbeidsmiljøkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og reaksjonene og konsekvensene for lovbrutere må avspeile dette. Det er viktig at reaksjonene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende... Varsel om pålegg og utstedelse av pålegg er de reaksjonsmidlene som Arbeidstilsynet brukte flest ganger. De strengere reaksjonsmidlene tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt... Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig å øke bruken av reaksjoner som vil virke mer avskrekkende mot arbeidsmiljøkriminalitet.»

Riksrevisjonens syn tilsier at innføringen av håndhevelsesdirektivets regler i norsk rett må – om det skal vedtas – resultere i at sanksjonsmidler som tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse faktisk vil bli tatt oftere i bruk. Som vist i fortsettelsen, kan disse medlemmer ikke se at dette er tilfelle.

Disse medlemmer viser til at utgangspunktet er gjeldende rett. Disse medlemmer må, i tråd med Dokument 3:15 (2015–2016) s. 9, fastslå at situasjonen i dag er at mange

«av virksomhetene som får vedtak om stans som pressmiddel, viser liten vilje eller evne til å rette seg etter pålegg. Gjennomgangen av de utvalgte sakene viser at Arbeidstilsynet ikke følger opp slike virksomheter mer enn de virksomhetene som har gitt tilbakemelding om at de har rettet opp. I en spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet svarer ca. tre firedeler av inspektørene at tilsynet har middels eller små muligheter til å oppdage at virksomheter ikke overholder vedtak om stans. Lite oppfølging av vedtak om stans fører til at det er lite sannsynlig at det vil bli oppdaget om en virksomhet ikke etterlever vedtaket. Riksrevisjonen vil peke på at lite oppfølging kan føre til at stans som pressmiddel får lite avskrekkende effekt, og svekke respekten for Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet.»

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen og kontroll- og konstitusjonskomiteens innstillinger krever at strengere virkemidler tas i bruk. Dette er tilrådd dels av en enstemmig komité og dels av et stort flertall i komiteen. Disse medlemmer viser til Innst. 105 S (2016–2017) s. 7:

«Komiteen merker seg at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at Arbeidstilsynet har for enkle tilsyn, lite bruk av avskrekkende reaksjoner og at politiets etterforskning tar for lang tid. Komiteen mener at dette er alvorlig.»

Videre i Innst. 104 S (2016–2017) s. 8 viser komiteen til at

«(...) Arbeidstilsynet bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket angående sosial dumping ved offentlige anskaffelser. [Komiteens] Flertallet er enige i at en ikke skal bruke strengere reaksjonsformer enn det situasjonen tilsier. Imidlertid er sosial dumping i offentlige anskaffelser i mange tilfeller knyttet til store nasjonale eller internasjonale selskaper som bruker underleverandører hvor det er tvilsomme arbeidskontrakter, for å få et økonomisk konkurransefortrinn overfor bedrifter som er seriøse. I slike tilfeller er det ikke minst nødvendig at regelverket er meget klart med tilhørende strenge reaksjonsformer fra Arbeidstilsynet. Bare på en slik måte vil store økonomiske selskaper som har enorme juridiske ressurser til å omgå regelverket, bli tvunget til å endre sin praksis, slik at vi får rettfærdig konkurranse basert på norsk lov.»

Regjeringens satsing på bedret informasjonstilgang er ikke et slikt strengere virkemiddel slik som tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse. Pålegg om dokumentasjon på arbeidsplassen tilhører heller ikke de strengere virkemidler. Videre har det vist seg at det er for lett å slippe unna med enten manglende eller ugyldig HMS-kort (tidligere ID-kort).

Disse medlemmer viser til at Arbeidstilsynet derfor har avslørt misbruk av HMS-kort. Norske myndigheter har videre hatt liten kontroll med tildelingen av D-nummer til EØS-borgere. Skattedirektør Hans Christian Holte uttalte 9. februar 2016 i nrk.no-artikkelen «Skattedirektøren: ID-sjekk av utlendinger er for dårlig» blant annet følgende om oversikten over tildelingen av D-nummer:

«Bølgen av arbeidsinnvandrere gjør at det haster med å få kontroll over disse utenlandske identitetene.»

Disse medlemmer viser videre til sammendraget av Dokument 3:11 (2016–2017) i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, Innst. 45 S (2016–2017) s. 3:

«Det er en risiko for at utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold får tildelt D-nummer og fødselsnummer på feil grunnlag. Skatteetaten har innført ID-kontroll med frammøte for utlendinger som skal arbeide i Norge. Mange av dem som skatlegges ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU), møter imidlertid ikke til ID-kontroll. Per juni 2015 hadde 41,3 prosent av SFU-skattyterne som arbeider på land, ikke møtt til ID-kontroll»

Til tross for denne klare oppfatningen om de faktiske forhold, fant komiteens flertall (alle partier unntatt Senterpartiet) ikke å kunne enes om at løsningen var å kreve fysisk frammøte. Flertallet samlet seg på s. 7 i innstillingen om en løs uttalelse om

«at det er et arbeid som bør gis prioritet, og at Finansdepartementet bør påskynde det tverretatlige

og tverrdepartementale arbeidet som pågår for å forbedre identitetsforvaltningen i Norge.»

En slik uforpliktende henstilling har til nå vist seg å være uten virkning. Disse medlemmer slutter seg derfor til hva et mindretall (bestående av Senterpartiet) i kontroll- og konstitusjonskomiteen fremholdt under behandlingen av rapporten fra Riksrevisjonen, Innst. 45 S (2016–2017) s. 8:

«Dette medlem slutter seg til Riksrevisjonens fire anbefalinger, samtidig som statsråden snarest må påse at den innførte ID-kontroll med fram møte for utlendinger som skal arbeide i Norge, realiseres. Etter dette medlems vurdering kan det ikke tildeles D-nummer uten slikt fram møte. Dette er en viktig del av grunnmuren i et seriøst arbeidsliv.»

Disse medlemmer trekker ut fra denne beskrivelse den slutning at håndhevingsdirektivet – så langt – ikke bidrar til å fremme bruken av de strengere sanksjonsmidler. Det som gjenstår, er å vurdere om samarbeid mellom EØS-statene fremmer bruken av de strengere midler slik som mulkt og overtredelsesgebyr.

For disse medlemmer vil det være viktig å vurdere om styrket myndighetssamarbeid over landegrensene vil kunne medføre strengere reaksjonsmidler, jf. Dokument 3:15 (2015–2016) s. 64.

Regjeringen mener at dersom håndhevingsdirektivet inkorporeres i arbeidsmiljøloven vil (jf. Prop. 5 L (2016–2017) s. 17)

«Arbeidstilsynets arbeid kunne effektiviseres gjennom styrket tilgang til informasjon, håndheving og mulighet til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr på tvers av landegrensene.»

For disse medlemmer er det et springende punkt hvilket land det siktes til med departementets formulering, sitat fra proposisjonens s. 11:

«den EØS-stat som gjennomfører innkrevningen»

Gir dette Norge rett til å innkreve penger eksempelvis i Latvia og for Latvia i Norge (som vel vil være uhyre sjeldent), eller er det Latvia i Latvia og Norge i Norge (det vil si slik som nå)? Etter disse medlemmers vurdering betyr dette i henhold til direktivets danske tekst, artikkel 19 (Omkostninger):

«1. De beløb, som er inddrevet i forbindelse med de sanktioner og/eller bøder, der er omhandlet i dette kapital, tilfalder den bistandssøgte myndighed.»

Det er ikke tvilsomt at dette betyr at vertslandet (Norge) må samspille med et annet land – etableringslandet (her for eksempel Latvia) – ved en eventuell tvangsforretning. Arbeids- og sosialdepartementets ordvalg i høringsnotatet s. 7 viser også at dette er meningen:

«Et sentralt sett av regler i direktivet gjelder statenes forpliktelse til å yte hverandre gjensidig bistand med å underrette om, og eventuelt kreve inn administrative økonomiske sanksjoner. Det gjelder typisk situasjoner der vertsstatens myndigheter har ilagt en økonomisk sanksjon, men ikke fått innkrevd denne for tjenesteytelsen er avsluttet og virksomheten har returnert til **etableringsstaten**. I slike tilfeller kan vertsstaten be etableringsstaten om bistand til å underrette virksomheten om sanksjonen, og om nødvendig **kreve inn** det økonomiske kravet.»

Her sies det i klartekst at vertsstaten (for eksempel Norge) kan be etableringsstaten (for eksempel Latvia) om bistand til å underrette virksomheten (for eksempel selskapet) om sanksjonen, men også be etableringsstaten om å forstå innkrevningen. Det er klart at det ikke kun dreier seg om en valgfri adgang, men om en rettslig plikt, jf. Prop. 5 L (2016–2017) s. 8:

«Håndhevingsdirektivet kapittel VI har forholdsvis detaljerte regler om at EØS-statene **skal** bistå hverandre med å underrette om og kreve inn administrative økonomiske sanksjoner og bøter (heretter økonomiske sanksjoner) som følge av brudd på nasjonale regler som gjennomfører utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet.»

Disse medlemmer peker på at dersom Stortinget slutter seg til innføringen av direktivet, betyr det at Norge samtidig har valgt bort muligheten til å forfølge kravet på vanlig måte via stevning og domstolsprøving i etableringslandet, for eksempel Latvia. Selv om Statens innkrevingsentral (heretter forkortet SI) ikke har en slik hjemmel i dag, er det opp til norske myndigheter å bestemme det, i motsetning til situasjonen hvis direktivet vedtas innført gjennom den foreslåtte lovendring, jf. høringsnotatet s. 57:

«SI har ingen myndighet til å gjennomføre tvungen innkreving, herunder avholde utleggsforretning utenfor Norge. Håndhevingsdirektivet kapittel VI kan derfor bidra til en mer effektiv innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer som er ilagt tjenesteytere etablert i andre EØS-land.

Departementet foreslår at SI skal ha myndighet til å anmode ansvarlige myndigheter i andre EØS-land om å kreve inn alle pengekrav som følger av vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som er rettet mot utenlandske virksomheter som har utført tjenester i Norge, og som gjelder brudd på regler som følger av utsendingsdirektivet eller håndhevingsdirektivet.»

I stedet for å gi SI en slik selvstendig hjemmel til tvangsforfølgning i etableringsstaten, velger regjeringen å innføre ordningen med utenlands bistandsplikt i forbindelse med innkreving av det økonomiske kravet. Det vil si at Norge, ved å slutte seg til håndhevingsdirektivet, taper rett til slik selvstendig domstolsforfølgelse i utlandet.

Disse medlemmer mener ut fra dette at det som etter lovendringen har grenseoverskridende virkning, er kun det norske vedtaket om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Norge må derfor avstå, dersom direktivet er implementert, å bringe saken inn for latviske domstoler eller andre vedtaksføre organer for så å få dom eller vedtak for mulkten eller gebyret i Latvia før tvangsinndrivelse kan skje. Norske vedtak vil således få tvangskraft i hele EØS-området. Imidlertid kan norsk namsmann eller Statens innkrevingsentral (SI) ikke selv forestå tvangsforretningen. I Latvia må SI søke bistand hos latvisk tvangsmyndighet. Dette betyr da at gebyret eller mulkten – når den er inndrevet – tilfaller Latvia og ikke Norge.

Disse medlemmer vil påpeke at følgen av en slik ordning er at Norge blir uten økonomisk insentiv til å ilegge utenlandsk virksomhet mulkt eller gebyr, med mindre firmaet er til stede i Norge. Virkningen av å ta inn håndhevingsdirektivet i norsk rett, er således at de sterkere reaksjonsmidler som Riksrevisjonen ber om at blir benyttet (Dokument 3:15 (2015–2016) s. 8), bare blir realisert når etableringslandet (Latvia) gjennomfører tvangsinndrivningen.

Som følge av at utsending av arbeidstakere til Norge i all hovedsak gjelder firmaer i Øst-Europa som utfører arbeid eller tjenester i Norge, vil det etter disse medlemmers oppfatning bety at det system som håndhevingsdirektivet legger opp til, vil medføre at stor innsats og mye arbeid med å få til sanksjonering slik som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, ikke resulterer i noen inntekter i Norge. Mest trolig vil ordningen i direktivet virke demotiverende for Arbeidstilsynet og andre norske håndhevende organer med hensyn til å bruke store ressurser på å sikre dokumentasjon slik at mulktering eller bøtelegging kan skje.

Derfor må disse medlemmer konstatere at ordningen, slik den går frem av Prop. 5 L (2016–2017) s. 11:

«alle pengekrav som blir krevd inn» skal «tilfalle(r) den EØS-stat som gjennomfører innkrevingen»

vil svekke Riksrevisjonens anbefaling om å fremme bruken av de strengere reaksjonsmidlene.

Disse medlemmer mener således at håndhevingsdirektivet virker motsatt av det departementet forutsetter. Arbeids- og sosialdepartementet har etter disse medlemmers mening ikke sannsynliggjort at håndhevingsdirektivet vil (jf. høringsnotatet s. 70)

«bidra til et mer effektivt tilsynsarbeid og gjennomføring av vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.»

Disse medlemmer må derfor konkludere med at innføringen av håndhevingsdirektivet på dette punkt er lite egnet til å få det norske reaksjonsmønster endret fra de mildere reaksjoner slik som informasjonstilgang, dokumentasjon eller samarbeid over landegrensene, og til de strenge, slik som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Disse medlemmer ber Stortinget bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen og avvise å ta inn håndhevingsdirektivet i norsk lov.

Disse medlemmer viser til proposisjonen og til sine merknader og vil stemme imot lovforslaget.

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen innføre en registreringsplikt for utenlandske tjenesteytere i Norge.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 1-7 fjerde ledd og nytt femte ledd skal lyde:

(4) Departementet kan i forskrift gi regler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår i lov eller i medhold av lov som skal gjelde for utsendte arbeidstakere, og nødvendige bestemmelser for å sikre etterlevelse av reglene, herunder bestemmelser om samarbeid med ansvarlige myndigheter i andre EØS-stater, vern og erstatning ved gjengjeldelse fra arbeidsgiver, kriterier for å avgjøre om utsendingen er reell, vederlag for innkvartering og krav til dokumentasjon.

(5) I forbindelse med gjensidig samarbeid mellom EØS-stater i samsvar med forskrift gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd og § 18-11 femte ledd, kan opplysninger gis til ansvarlige myndigheter i en annen EØS-stat uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2 til kapittel 11 samt §§ 14-1 a, 14-5 til 14-8, 14-9 første ledd bokstav f andre punktum og første ledd siste punktum, 14-12 andre ledd andre punktum, 14-12 tredje ledd, 14-15 femte ledd, 15-2 og 15-15. Dette gjelder likevel ikke §§ 2-4, 2-5, 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

Ny § 18-11 skal lyde:

§ 18-11. Gjensidig bistand ved innkreving av og underretning om økonomiske administrative sanksjoner

(1) Avgjørelser om økonomiske administrative sanksjoner og bøter ilagt av ansvarlig myndighet eller domstol i annen EØS-stat er bindende i Norge og kan fullbyrdes hvis avgjørelsen gjelder manglende overholdelse av nasjonale regler som gjennomfører EØS-avtalens vedlegg XVIII nr. 30 (direktiv 96/71/EF) om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, eller direktiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF og om endring av forord-

ning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbeid i informasjonssystemet for det indre marked, slik dette er innlemmet i EØS-avtalen, og avgjørelsen ikke kan påklages eller er rettskraftig.

(2) Pengekrav som følger av avgjørelse som nevnt i første ledd, kreves inn av Statens innkrevingsentral med mindre departementet bestemmer noe annet.

(3) Statens innkrevingsentral kan anmode ansvarlige myndigheter i andre EØS-stater om å kreve inn pengekrav som følger av vedtak som nevnt i arbeidsmiljøloven § 18-7 (tvangsmulkt) og § 18-10 (overtredelsesgebyr), og som oppfyller vilkårene i første ledd.

(4) Pengekrav som kreves inn i medhold av første ledd, tilfaller statskassen. Pengekrav som kreves inn i medhold av tredje ledd, tilfaller den EØS-stat som gjennomfører innkrevingen.

(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om underretning om og fullbyrding av avgjørelser som nevnt i første og tredje ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 7. februar 2017

Arve Kambe

leder

Per Olaf Lundteigen

ordfører

