



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# **Ot.prp. nr. 77**

(2003–2004)

---

Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven,  
ligningsloven, utlendingsloven og  
allmenngjøringsloven



# Innhold

|          |                                                                              |           |          |                                                                                                                       |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Proposisjonens hovedinnhold .....</b>                                     | <b>5</b>  | 5.3.1    | Dokumentasjon av lønn og lønnsforhold i arbeidsavtalene .....                                                         | 22        |
| 1.1      | Innledning .....                                                             | 5         | 5.3.2    | Dokumentasjon av utbetalt lønn i medhold av regnskaps-/bokføringslovgivningen .....                                   | 22        |
| 1.2      | Proposisjonens hovedinnhold .....                                            | 5         |          |                                                                                                                       |           |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunn .....</b>                                                        | <b>7</b>  | <b>6</b> | <b>Utvidet rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker .....</b>                                  | <b>25</b> |
| 2.1      | Utvidelsen av EU/EØS .....                                                   | 7         | 6.1      | Bakgrunn .....                                                                                                        | 25        |
| 2.2      | St.meld. nr. 19 (2003–2004) .....                                            | 7         | 6.2      | Gjeldende rett .....                                                                                                  | 25        |
| 2.3      | Ot.prp. nr. 44 (2003–2004) og Innst. O. nr. 64 (2003–2004) .....             | 7         | 6.3      | Departementets vurderinger og forslag .....                                                                           | 26        |
| 2.4      | Nærmere om prosessen med partene i Arbeidslivspolitisk råd .....             | 8         | 6.3.1    | Behovet for rapportering av alle utenlandske oppdrags- og arbeidstakere innen alle bransjer .....                     | 26        |
| <b>3</b> | <b>Arbeidstilsynets nye rolle på utlendingsfeltet .....</b>                  | <b>10</b> | 6.3.2    | Nærmere om rapporteringsplikten .....                                                                                 | 26        |
| 3.1      | Nærmere om bakgrunnen .....                                                  | 10        | 6.3.3    | Forholdet til EØS-regelverket .....                                                                                   | 27        |
| 3.2      | Gjeldende rett .....                                                         | 10        | 6.3.4    | Departementets forslag .....                                                                                          | 27        |
| 3.2.1    | Utlendingsmyndighetenes kontrollvirksomhet .....                             | 10        | 6.3.5    | Ikrafttredelse .....                                                                                                  | 27        |
| 3.2.2    | Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet .....                                     | 11        | 6.4      | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                                                                       | 28        |
| 3.2.3    | Arbeidsgivers ansvar etter utlendingsloven og -forskriften .....             | 12        | <b>7</b> | <b>Straffeansvar .....</b>                                                                                            | <b>29</b> |
| 3.3      | Departementenes vurderinger og forslag .....                                 | 13        | 7.1      | Nærmere om bakgrunnen .....                                                                                           | 29        |
| 3.4      | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                              | 14        | 7.2      | Gjeldende rett .....                                                                                                  | 29        |
| <b>4</b> | <b>Tilsyn med vilkår som følger av allmenngjorte tariffavtaler etc. ....</b> | <b>15</b> | 7.3      | Departementets vurdering .....                                                                                        | 29        |
| 4.1      | Nærmere om bakgrunnen .....                                                  | 15        | <b>8</b> | <b>Merknader til de enkelte bestemmelsene .....</b>                                                                   | <b>31</b> |
| 4.2      | Gjeldende rett .....                                                         | 15        | 8.1      | Til ny § 15 a i arbeidsmiljøloven .....                                                                               | 31        |
| 4.2.1    | Arbeidsmiljølovens regler om utsendte arbeidstakere .....                    | 15        | 8.2      | Til endringene i ligningsloven § 6–10 nr. 1 .....                                                                     | 31        |
| 4.2.2    | Allmenngjøring av tariffavtaler .....                                        | 16        | 8.3      | Til ny § 11 a i utlendingsloven .....                                                                                 | 31        |
| 4.3      | Departementets vurdering og forslag .....                                    | 17        | 8.4      | Til ny § 8 i allmenngjøringsloven .....                                                                               | 31        |
| 4.4      | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                              | 19        |          |                                                                                                                       |           |
| <b>5</b> | <b>Identitetskort, mannskapslister og dokumentering av lønn .....</b>        | <b>20</b> |          | <b>Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven .....</b> | <b>33</b> |
| 5.1      | Bakgrunn .....                                                               | 20        |          | <b>Vedlegg</b>                                                                                                        |           |
| 5.2      | ID-kort og mannskapslister .....                                             | 20        | 1        | Brev fra Datatilsynet av 25. mai 2004 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....                              | 34        |
| 5.2.1    | Byggherrens ansvar .....                                                     | 20        | 2        | Brev fra Datatilsynet av 12. mai 2004 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....                              | 36        |
| 5.2.2    | Prosjektet »seriøsitet i byggnæringen» .....                                 | 20        |          |                                                                                                                       |           |
| 5.2.3    | Legitimasjonsplikt for utlendinger .....                                     | 21        |          |                                                                                                                       |           |
| 5.2.4    | Departementets vurderinger og forslag .....                                  | 21        |          |                                                                                                                       |           |
| 5.3      | Dokumentasjon av lønnsforhold og utbetalt lønn .....                         | 22        |          |                                                                                                                       |           |





DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 77

(2003–2004)

## Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28. mai 2004,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

#### 1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette 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, der regjeringen ble bedt om å fremlegge en rekke lovforslag for å forhindre sosial dumping, se nærmere punkt 2.

Forslagene i proposisjonen gjelder flere departementers ansvarsområder, og proposisjonen er derfor blitt til i samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet.

#### 1.2 Proposisjonens hovedinnhold

I punkt 2 redegjøres det nærmere for bakgrunnen for proposisjonen.

I punkt 3 foreslås det å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- eller oppholdstillatelse følges i virksomhetene; jf. forslag til ny § 11 a. Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, kunne fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Ved mistanke om brudd på regelverket om arbeids- og oppholdstillatelse varsles utlendingsmyndighetene. Petroleurstilsynet skal på tilsvarende måte ha tilsynsansvaret innenfor sitt myndighetsområde.

I punkt 4 foreslås det at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring etter allmenngjøringsloven § 3 blir overholdt, jf. forslag til ny § 8 i allmenngjøringsloven. Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet

krever det og uten hinder av taushetsplikt, kunne fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Det foreslås at Arbeidstilsynet kan anmelde overtredelser til politiet. Petroleums-tilsynet skal på tilsvarende måte ha tilsynsansvaret innenfor sitt myndighetsområde.

I punkt 5 foreslås det at departementet får hjemmel i arbeidsmiljøloven til å 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, jf. forslag til ny § 15 A. Det samme gjelder oversiktslister over ansatte som til enhver tid har rett til å oppholde seg på arbeidsplassen.

I punkt 6 foreslås det å endre ligningsloven § 6–10 nr. 1 slik at rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker utvides til å gjelde opplysninger om alle utenlandske arbeids- og opp-

dragstakere innen alle bransjer. Det er forutsatt at det skal kunne gjøres unntak fra rapporteringsplikten.

I punkt 7 drøftes det om det er behov for å endre straffebestemmelsen i utlendingsloven § 47 for å sikre at virksomheter som benytter arbeidstakere uten arbeidstillatelse blir anmeldt og idømt bøter. Videre vurderes det om straffeloven § 34 i tilstrekkelig grad sikrer at eventuell fortjeneste oppnådd ved en slik straffbar handling kan inndras. Det konkluderes med at det verken er nødvendig eller ønskelig at det foretas endringer i de aktuelle bestemmelsene. Det vil være hensiktsmessig at en eventuell innstramming av de administrative rutinene i slike saker gis ved instruks.

Punkt 8 inneholder merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Utvidelsen av EU/EØS

EU- og EØS-samarbeidet ble utvidet med 10 nye medlemsland 1. mai i år. De nye medlemslandene er Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Både EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner opp for en overgangsperiode på totalt syv år, der de land som var medlemmer av EU og EFTA/EØS før utvidelsen 1. mai har adgang til å begrense den frie bevegelsen for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak for arbeidstakere fra Kypros og Malta. 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. Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid for eksempel i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. De fleste medlemsland valgte på denne bakgrunn å benytte seg av overgangsordninger overfor arbeidstakere fra åtte av de nye medlemslandene. Det er derimot ikke adgang til å innføre overgangsordninger for grupper som for eksempel tjenesteytere, tjenestemottakere, selvstendig næringsdrivende, studenter etc. Disse gruppene har fått rett til fri bevegelse mellom medlemslandene fra 1. mai på samme vilkår som tilsvarende grupper fra de land som var medlemmer også før utvidelsesdatoen.

### 2.2 St.meld. nr. 19 (2003–2004)

Ved Stortingets anmodningsvedtak nr. 7 (2003–2004) ble regjeringen bedt om å redegjøre for Stortinget om konsekvensene av overgangen til et fritt arbeidsmarked innenfor det nye EØS-området. Regjeringen besvarte dette gjennom et kapittel om EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring i St. meld. nr. 19 (2003–2004). Et velfungerende arbeidsmarked. Meldingen ble lagt fram for Stortinget 19. desember 2003.

I meldingen sies det blant annet at regjeringen vil:

- a) Følge opp med nødvendige regelendringer og kontrolltiltak for å motvirke eventuelt misbruk

og utilsiktede konsekvenser for norske velferdssordninger.

- b) Overvåke utviklingen i arbeidsmarkedet mht. mulige forstyrrelser på grunn av EØS-utvidelsen og eventuelt iverksette nødvendige beskyttelsestiltak.
- c) I nært samarbeid med partene i arbeidslivet drøfte behovet for eventuelle tiltak og virkemidler vedrørende lønns- og arbeidsvilkår, blant annet:
  - allmenngjøringsinstituttet,
  - minstelønnsregulering,
  - hjemmel for Arbeidstilsynet til å gripe inn overfor lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er gjengs i det norske markedet og
  - arbeidsmiljø- og sikkerhetsmyndighetenes tilsyn og kontrollvirksomhet i forhold til useriøse og ulovlige virksomheter.

I meldingen vises det til at det ble avholdt et første drøftingsmøte mellom arbeidslivets parter og myndighetene i Arbeidslivspolitisk råd 9. desember 2003 der temaet var EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring.

I meldingen heter det dessuten at:

«Regjeringen vil på bakgrunn av tidligere avgitte erklæringer, hvilket standpunkt andre land inntar og det pågående utredningsarbeidet om velferdsordninger og kontroll- og beskyttelsestiltak, vurdere hvorvidt muligheten til å iverksette tiltak hjemlet i en beskyttelsesmekanisme er tilstrekkelig, eller om det også skal vurderes iverksatt overgangsregler som gjelder fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.», jf. meldingens kapittel 5.10, s. 72.

### 2.3 Ot.prp. nr. 44 (2003–2004) og Innst. O. nr. 64 (2003–2004)

På bakgrunn av at 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 overgangsregler, 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 i år 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 ble videre vist til at dialogen med partene i arbeidslivet om mulige tiltak mot sosial dumping som beskrevet i St. meld. nr. 19 (2003–2004) ville fortsette, at tiltakene som ble diskutert er generelle tiltak som i tilfelle vil gjelde for alle, også norske arbeidstakere, og at det ikke var nødvendig å ha slike tiltak på plass innen 1. mai i år. 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 og tidspunktet for å innføre slike tiltak mot sosial dumping. De forslag som komiteens flertall fremmet, og som ble vedtatt av Stortinget 14. mai i år er:

Anmodningsvedtak nr. 349 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet for 2005 redegjøre for erfaringer knyttet til bruk av norske velferdsytelser som følge av EØS-utvidelsen».

Anmodningsvedtak nr. 350 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 legge fram 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.»

Anmodningsvedtak nr. 351 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 legge fram forslag til lovhjemmel som utvider rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utlendingsaker til å gjelde alle utenlandske arbeidstakere innen alle bransjer. Det forutsettes at det kan gjøres unntak fra rapporteringsplikten.»

Anmodningsvedtak nr. 352 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 legge fram forslag til lovhjemmel som gir adgang til å på-

legge 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 en byggherre å kunne legge fram mannskapslistene og dokumentasjon av lønnsforhold og utbetalt lønn.»

Anmodningsvedtak nr. 353 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 legge fram forslag til lovhjemmel slik at Arbeidstilsynet overtar ansvaret for å føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelse gitt av UDI følges.»

Anmodningsvedtak nr. 354 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 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.»

Anmodningsvedtak nr. 355 (2003–2004): «Stortinget ber Regjeringen innen 1. juni 2004 legge fram forslag til lov som sikrer at virksomheter som benytter arbeidstakere uten arbeidstillatelse, skal anmeldes og at de skal idømmes betydelige bøter og inndragning av fortjenesten.»

Tiltaket som nevnes i anmodningsvedtak nr. 349 (2003–2004) foranlediger ingen lovendring eller utarbeiding av ny lov. Tiltaket vil derfor ikke bli drøftet nærmere her.

## 2.4 Nærmere om prosessen med partene i Arbeidslivspolitisk råd

Det har til nå blitt avholdt *tre møter* med arbeidslivets parter i Arbeidslivspolitisk råd, der EØS-utvidelsen og mulige tiltak for å forhindre sosial dumping har stått på dagsorden. Tiltakene som drøftes er blant annet tiltak nevnt i St. meld. nr. 19 (2003–2004) og i forslagene fra Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet, jf. Dokument nr. 8:12 (2003–2004) om tiltak for å fjerne sosial dumping i arbeidslivet og Dokument 8:24 (2003–2004) om tiltak og virkemidler for å forhindre forskjellsbehandling og sosial dumping ved utvidelsen av EØS-området.

Det er i hovedsak enighet mellom partene og myndighetene om at tiltakene reiser til dels vanskelige problemstillinger. Partene i arbeidslivet gir klart uttrykk for at de er skeptiske til generelle minstelønnsordninger. Regjeringen har blant annet på denne bakgrunn kommet til at man bør være varsom med å gripe inn de i grunnleggende prinsip-



pene for lønnsdannelse i Norge, dvs. at det er opp til partene å forhandle fram hvilken lønn som skal gjelde. Partene understreker også at de avventer Tariffnemndas behandling i allmenngjøringssaken som nå pågår, og at den vil være en prøve på om dette er et hensiktsmessig virkemiddel.

I det andre møtet som ble avholdt 20. februar 2004, kom det dessuten fram at det er bred enighet mellom arbeidslivets parter og myndighetene om at overgangsordningen gir oss noe bedre tid til å diskutere mulige tiltak og virkemidler for å forhindre sosial dumping. Aktuelle tiltak vil være generelle og omfatte alle arbeidstakere, også norske. Det er således ikke nødvendig at tiltakene er på plass før 1. mai 2004. Det er dermed mulig å avvente erfaringer og virkninger av EØS-utvidelsen før det tas endelige stilling til behovet for de enkelte tiltakene.

I det tredje møtet som ble avholdt 14. mai 2004, ble partene orientert om Innst. O. nr. 64 (2003–

2004) om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen) der komitéflertallet ber regjeringen om å legge fram en rekke lovforslag innen 1. juni d.å., for å forhindre sosial dumping i tilknytning til EØS-utvidelsen. Det ble redegjort for regjeringens arbeid med lovendringer på bakgrunn av innstillingen og Stortingets vedtak samme dag.

Direktøren for Direktoratet for arbeidstilsynet informerte dessuten om etatens rolle og planer i forbindelse med EØS-utvidelsen. I denne sammenheng understreket partene viktigheten av Arbeidstilsynets informasjonsarbeid.

I møtet 14. mai var det enighet om å komme tilbake til problemstillinger knyttet til EØS-utvidelsen i Arbeidslivspolitisk råd når det er høstet flere erfaringer. Det vil bli opprettet en ekspertgruppe under rådet som skal tilrettelegge nærmere for diskusjonene i rådet.

## 3 Arbeidstilsynets nye rolle på utlendingsfeltet

### 3.1 Nærmere om bakgrunnen

Det vises til punkt 2.3 ovenfor. 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 føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelser 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.

Når det gjelder det sistnevnte vedtaket, sies det ikke noe om hvilket regelverk det er tale om verken i selve anmodningsvedtaket eller i Innst. O. nr. 64 (2003–2004). Imidlertid stammer selve forslaget og formuleringen opprinnelig fra et forslag fra Arbeiderpartiet, jf. Dokument 8:24 (2003–2004) punkt 10, der det klart framgår at det er regelverket for arbeids- og oppholdstillatelse det siktes til. Dette fremgår også av Innst. S. nr. 149 (2003–2004), punkt 2.14 Tiltak. Departementet har derfor valgt å behandle forslagene i de to anmodningsvedtakene samlet.

### 3.2 Gjeldende rett

#### 3.2.1 Utlendingsmyndighetenes kontrollvirksomhet

Hovedregelen i utlendingsloven, med utfyllende bestemmelser i utlendingsforskriften, er at enhver utlending som akter å ta arbeid i Norge, må ha arbeidstillatelse, jf. utlendingsloven § 6. Utlendingsloven og – forskriften kapittel 2 regulerer nærmere de vilkår som må være oppfylt for å kunne innvilges arbeidstillatelse. En EØS-borger har på sin side rett til å ta arbeid uten å ha arbeidstillatelse. Dersom EØS-borgeren oppholder seg eller arbeider i landet i mer enn 3 måneder, må vedkommende ha en EØS-oppholdstillatelse. En EØS-borger av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia

eller Ungarn som er arbeidstaker må imidlertid ha tillatelse før arbeidet tiltres pga. de overgangsordninger Norge vedtok i forbindelse med EØS-utvidelsen 1. mai i år, jf. punkt 2.3 ovenfor. Utlendingsloven og -forskriften kapittel 8 regulerer nærmere de vilkår som må være oppfylt for utstedelse av tillatelser til EØS-borgere. Generelt kan det sies at vilkårene for oppholdstillatelse etter EØS-reglene er betydelig lempeligere enn vilkårene for tillatelse for borgere av land utenfor EØS-området.

Utlendingsdirektoratet fatter vedtak om arbeids- og oppholdstillatelser i henhold til utlendingsloven § 6 åttende ledd. Vedtakskompetansen er ved utlendingsforskriften §§ 13 og 173 i visse tilfeller delegert til politiet der det søkes fra riket og det ikke er tvil om at vilkårene for å få tillatelse er oppfylt. Dette medfører bl.a. at politiet i praksis fatter vedtak i de fleste saker som behandles etter EØS-regelverket. En del utenriksstasjoner har etter § 13 vedtakskompetanse når det gjelder innvilgelse av spesialisttillatelser.

Utlendingsdirektoratets kontroll knyttet til de vilkår som stilles i henhold til utlendingsloven og -forskriften for arbeids- og oppholdstillatelse, skjer som hovedregel i forbindelse med behandlingen av første gangs søknad eller fornyelse av tillatelse. Ved første gangs behandling skjer dette i hovedsak ved å kreve dokumentering av arbeidstilbud, normalt i form av arbeidskontrakt eller et eget utfylt skjema («offer of employment»). Ut fra disse dokumentene vil man kunne se bl.a. hvilken lønn som er avtalt, og om øvrige opplysninger er i samsvar med det som fremgår av søknaden.

Ved forberedelse av saker foretar det enkelte politidistrikt en formell kontroll av om de riktige dokumenter er fremlagt. Det blir ikke undersøkt om forholdet som presenteres er reelt, bl.a. fordi søkeren som regel ikke har tiltrådt sitt arbeid. Det kontrolleres at arbeidstilbudet korresponderer med den aktuelle tariff for det enkelte sted og stilling.

Siden de saker Utlendingsdirektoratet får tilsendt fra politiet hovedsakelig er tvilssaker, foretar direktoratet en ekstra nøye kontroll i disse sakene.

Ved fornyelse av tillatelsen kontrollerer direktoratet, eventuelt politiet, igjen at vilkårene er oppfylt. Hvis det ut fra sakens dokumenter er mistanke om

overtredelse av utlendingslovgivningen, kontrollerer direktoratet også at vilkårene har vært oppfylt i hele den perioden søker har hatt tillatelse. Tillatelsen tilbakekalles i henhold til utlendingsloven § 13 hvis det er grunnlag for det. Vedtak om tilbakekall treffes av Utlendingsdirektoratet.

I og med at EØS-tillatelser ofte gis for fem år, i motsetning til arbeidstillatelser etter det ordinære regelverket, som normalt gis for ett år av gangen, kan det være behov for å kontrollere at vilkårene er oppfylt også midt i en tillatelsesperiode. Direktoratet har ikke et fast system for slik etterkontroll. Hvis direktoratet får opplysninger i saken som indikerer at utlendingen ikke lenger oppfyller vilkårene, tar direktoratet initiativ til nærmere undersøkelser. Ellers vurderer den enkelte saksbehandler om det er grunn til å følge opp spesielle saker etter at det har gått en viss periode.

For øvrig foretas kontroll etter at tillatelse er innvilget ved hjelp av stikkprøver. Disse kontrollene forestås av politiet i den grad det har ressurser til det. Stikkprøver foretas etter en helhetsvurdering basert på for eksempel kunnskap om steder der utlendinger oppholder seg eller arbeider, etter innkomne tips eller på tilfeldig valgte steder. I Oslo politidistrikt foregår stikkprøver for eksempel ved at en henvendelse blir rettet til den enkelte arbeidstaker, der det bl.a. bes om en kopi av de tre siste måneders utbetalingsblanketter for lønn. På den måte avdekker politiet eventuelle avvik mellom det formelle arbeidstilbudet og det reelle arbeidsforholdet.

### **3.2.2 Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet**

#### **3.2.2.1 Hjemmelsgrunnlaget**

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 74 nr. 1. Arbeidsmiljøloven § 77 nr. 1 gir tilsynet hjemmel til å gi pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som finnes nødvendige for å få gjennomført kravene i loven og forskrifter til loven. Påleggskompetansen er generelt formulert og bestemmelsen skiller ikke mellom privatrettslige og offentligrettslige regler. I henhold til langvarig oppfatning og praksis, blir imidlertid ikke Arbeidstilsynet ansett for å ha myndighet til å håndheve lovens privatrettslige regler. Arbeidstilsynet fører således bare tilsyn med den offentligrettslige reguleringen, dvs. minimumskravene til helse, miljø og sikkerhet (HMS), herunder at eventuell innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstakerne, skal være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt (jf. arbeidsmiljøloven § 8 nr. 3), samt de ufravikelige arbeidstidsreglene. I forhold

til den privatrettslige reguleringen som regulerer det innbyrdes rettsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, har tilsynet kun en informasjons- og veiledningsrolle. Et eksempel her er stillingsvernsreglene. Dette skillet har lange tradisjoner, og ovennevnte praksis ble også fulgt under de tidligere arbeidervernlovene.

De offentligrettslige reglene anses å gjelde alle arbeidstakere i Norge, også utenlandske arbeidstakere som arbeider midlertidig i Norge. Vedrørende arbeids- og ansettelsesvilkår for utsendte arbeidstakere, se nærmere punkt 4.2.1 nedenfor.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv at det er opp til partene å fastsette lønnen. Det finnes ingen alminnelige lovregulering av lønn. Lønnsbetingelsene reguleres gjennom tariffavtaler og/eller individuelle arbeidsavtaler. Arbeidstilsynet har således ingen rolle eller kompetanse med hensyn til lønn.

#### **3.2.2.2 Arbeidstilsynets tilsynsstrategi**

Arbeidstilsynet har som overordnet mål å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle. Etatens oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene oppfyller HMS-regelverket. Utover tradisjonell inspeksjonsvirksomhet, gjennomfører Arbeidstilsynet en rekke påvirkningstiltak som for eksempel generell veiledning og informasjon eller bransjevis kampanjer og prosjekter. Arbeidstilsynets overordnede strategi er å medvirke til at virksomhetene oppnår målet om et godt og sikkert arbeidsmiljø gjennom et systematisk og målrettet HMS-arbeid.

Arbeidstilsynets hovedmålsetting er å medvirke til forebygging i virksomhetene slik at det ikke oppstår ulykker og helseskader som følge av manglende sikkerhet og dårlig arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet har innenfor sitt tilsynsområde ca. 180 00 virksomheter i tillegg til vel 60 000 enheter i landbruket. Arbeidstilsynet når ca. 8% av virksomhetene årlig gjennom tilsynsbesøk. For å oppnå best mulig effekter i det forebyggende arbeidet, gjennomfører Arbeidstilsynet et risikobasert tilsyn. Dette innebærer at tilsynsaktiviteten skal prioriteres slik at de bransjer og virksomheter hvor risikoen for helseskader og ulykker er størst, skal vies mest oppmerksomhet.

I henhold til strategisk plan er etatens konkrete hovedmål for perioden 2002–2006 å bidra til at sykkelighet og død som følge av forhold i arbeidslivet minimaliseres. Det gjelder særlig arbeidsforhold som er viktige årsaker til utstøting i arbeidslivet, dvs.:

- Ergonomiske forhold som fører til muskel- og skjelettlidelser

- Organisatoriske forhold som fører til psykososiale problemer
- Skadelig kjemisk påvirkning
- Ulykker

Arbeidstilsynets statistikk viser at i første halvår i 2003 var det flest tilsyn rettet mot bygg- og anleggsbransjen, varehandel, helse- og sosialomsorgen, eiendomsdrift, offentlig forvaltning, transportbransjen og hotell- og restaurantbransjen.

Arbeidsinnvandring anses ikke i seg selv som et risikoområde i forhold til Arbeidstilsynets prioriteringer og valg av virksomhetsområder/bransjer. Imidlertid viser praksis at bransjer med høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft i noen grad sammenfaller med bransjer som velges ut fra Arbeidstilsynets risikovurderinger, f.eks. byggebransjen og hotell- og restaurantbransjen. Det er uansett nødvendig at Arbeidstilsynet i tilknytning til EØS-utvidelsen følger særskilt opp sitt tilsynsansvar med arbeidsmiljøet for utenlandske arbeidstakere. Det vil trolig bli et særlig behov for å fokusere på grunnleggende rettigheter innenfor HMS, arbeidstid, skriftlige arbeidsavtaler, medvirkning mv. Arbeidstilsynets innsats i denne sammenheng vil måtte omfatte informasjonstiltak og tilsyn gjennom satsinger på utsatte bransjer. Staten må dessuten spille en enda viktigere og mer aktiv rolle som koordinator mellom en rekke myndighetsinstanser, for å forhindre ulike former for useriøsitet og ulovligheter i arbeidslivet, svart arbeid, m.v.

For øvrig vises det til at Petroleumsstilsynet har et ansvar tilsvarende Arbeidstilsynets på den norske kontinentalsokkel, samt på enkelte av petroleumsanleggene på land.

Direktoratet for arbeidstilsynet har som såkalt samarbeidskontor, et særskilt ansvar for å informere om hvilke arbeids- og ansettelsesvilkår som kommer til anvendelse for utsendte arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 73 N. Direktoratet skal samarbeide med tilsvarende samarbeidskontor i de øvrige EØS-landene. Om utsendte arbeidstakere se nærmere punkt 4.2.1.

Utvidelsen av EØS-avtalen krever økt innsats på informasjonsområdet rettet mot de nye medlemslandenes virksomheter og arbeidstakere som kan tenkes å komme til Norge. I tillegg er det behov for målrettet informasjon i Norge til norske arbeidsgivere og oppdragsgivere (tjenestemottakere) som benytter seg av utenlandske arbeidstakere eller tjenester. Direktoratet har igangsatt en rekke tiltak for å følge opp dette ansvaret. Blant annet blir relevant informasjon gjennomgått og målrettet. Informasjonen lages både i trykket form og legges ut på Arbeidstilsynets nettsider samt på det norske nett-

stedet som inngår i det europeiske informasjonssamarbeidet på feltet (Bilbao-instituttet). Både generell og mer bransjerettet informasjon blir utarbeidet på norsk og på flere av de nye medlemslandenes språk, for eksempel arbeidsmiljøloven, en kortfattet informasjonsbrosjyre om forståelsen av loven, HMS-forskriften, arbeidsavtaler m.v.

Tilsynsetaten vil dessuten ta kontakt med arbeidstilsynsmyndighetene i Estland, Latvia, Litauen og Polen for å få i stand et samarbeid om henvisningsinformasjon på Internett.

Det er i tillegg etablert et nært samarbeid med Utlendingsdirektoratet i informasjonsarbeidet. Arbeidstilsynet har blant annet deltatt sammen med Utlendingsdirektoratet på et informasjonsmøte for ansatte på de norske ambassadene i flere av de nye EØS-landene, samt på et informasjonsmøte for disse landenes ambassader i Norge. Direktoratet for arbeidstilsynet deltar videre på Utlendingsdirektoratets Internettnettportal vedrørende EØS-utvidelsen.

### 3.2.3 Arbeidsgivers ansvar etter utlendingsloven og -forskriften

I henhold til utlendingsloven § 1 gjelder loven utlendingers adgang til riket, og deres opphold der. Bestemmelsene i loven og forskriften retter seg således i hovedsak mot utlendingen selv når det gjelder de rettigheter og plikter som gis/pålegges. Det fremgår imidlertid uttrykkelig av loven og forskriften at også andre enn utlendingen selv kan pålegges plikter. En slik plikt fremgår av utlendingsforskriften § 2 første ledd nr. 1 som sier at:

«Arbeidsgiver med forretningssted i riket må stå ansvarlig overfor utlendingsmyndighetene i henhold til loven og forskriften.»

Bestemmelsen må tolkes som en ansvarliggjøring av arbeidsgiver i forhold til overholdelse av utlendingslovens og -forskriftens bestemmelser, for eksempel når det gjelder plikten til å sørge for tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår og plikten til påse at utlendinger som arbeider for arbeidsgiveren har nødvendig tillatelse etter loven. Brudd på pliktene kan medføre sanksjoner som hjemlet i utlendingsloven § 47. Særlig relevant i forhold til arbeidsgivere er lovens § 47 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav a.

Det fremgår av § 47 første ledd bokstav a at den som:

«forsettelig eller uaktsomt overtrer loven her, eller forskrifter, forbud, påbud eller vilkår gitt i medhold av loven»

kan straffes med bøter eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler, mens annet ledd bokstav a slår fast at den som:

«forsettelig eller grovt uaktsomt gjør bruk av utlendingens arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven»

kan straffes med bøter eller med fengsel i inntil to år.

§ 47 første ledd bokstav a innebærer med andre ord at en arbeidsgiver kan straffes dersom han for eksempel etter at en arbeidstillatelse er innvilget hans utenlandske arbeidstaker, bestemmer seg for å gi arbeidstakeren lønns- og arbeidsvilkår som ikke lenger anses som tilstrekkelige i henhold til utlendingsregelverkets bestemmelser. Se nærmere i punkt 7.2 om sanksjoner ved bruk av utenlandsk arbeidskraft der nødvendig tillatelse ikke foreligger.

### 3.3 Departementenes vurderinger og forslag

Anmodningsvedtaket om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med arbeidstillatelser, 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 oppholdstillatelser til utenlandske arbeidstakere, jf. punkt 3.2.1. 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, jf. utlendingsforskriften § 2 første ledd nr. 2 for borgere av land utenfor EØS-området og forskriften § 175 annet ledd for arbeidstakere som er borgere av de nye EØS-landene. I henhold til utlendingsforskriften § 2 første ledd nr. 2 kan Utlendingsdirektoratet i samråd med Aetat gi nærmere retningslinjer om lønns- og arbeidsvilkår. Utlendingsdirektoratet har skaffet seg nødvendig kunnskap om gjeldende lønns- og arbeidsvilkår gjennom flere års jevnlig kontakt med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, blant annet NHO og LO/Fellesforbundet.

Som nevnt, har Arbeidstilsynet til oppgave å føre tilsyn med oppfølging av arbeidsmiljølovens krav til HMS-regelverk og arbeidstid. Staten har ingen rolle eller kompetanse i forhold til lønn. Arbeidstilsynet står foran en omfattende omstilling der sikte-

målet er å styrke og effektivisere tilsynet. Det er lagt opp til at tilsynet skal bli en sentral bidragsyter i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. I denne sammenheng skal etaten framover prioritere arbeidet for å forebygge muskel- og skjelettlidelser samt organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøproblemer, som utgjør de største utstøtingsproblemer i arbeidslivet. Dette er prioriteringer Stortinget har sluttet seg til. Arbeidet med å bli en mer målrettet etat forutsetter sterkere fokus på disse kjerneoppgavene, og at det blir arbeidet tyngre og mer kvalifisert på færre områder over lengre tid. 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 oppholdstillatelser 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. Som tidligere nevnt faller prioriterte bransjer i denne sammenheng til en viss grad sammen med bransjer med et høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft. Dette gjelder f.eks. bygg- og anleggsbransjen og hotell- og restaurantbransjen.

Arbeidsgiver har plikt til å påse at arbeidstakere har arbeidstillatelse, og at vilkårene for denne følges opp i virksomheten, jf. utlendingsforskriften § 2 første ledd nr. 1. Brudd på disse pliktene kan medføre bøter eller fengsel for arbeidsgiveren i henhold til utlendingsloven § 47.

Som nevnt fører Arbeidstilsynet tilsyn med at virksomhetene utfører et systematisk HMS-arbeid. I denne sammenheng kan Arbeidstilsynet etter spørre skriftlige arbeidsavtaler. Tilsvarende vil det være aktuelt å etter spørre arbeids- og oppholdstillatelser i en virksomhet som benytter utenlandske arbeidstakere. Det kan være naturlig at arbeidsgiver, i tillegg til skriftlige arbeidsavtaler, har de nødvendige arbeids- og oppholdstillatelser som del av sin dokumentasjon i det systematiske HMS-arbeidet. Arbeidstilsynet kan videre kontrollere om det er samsvar mellom vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelsen som gjelder lønns- og arbeidsvilkår og arbeidets omfang, og de vilkårene som er nedfelt i den skriftlige arbeidsavtalen. Skriftlig arbeidsavtale er et sentralt krav i arbeidsmiljøsammenheng, og arbeidsgiver har plikt til å utforme skriftlig arbeidsavtale etter arbeidsmiljøloven § 55 B. I følge arbeidsmiljøloven § 55 C, skal arbeidsavtalen

blant annet gi opplysninger om partenes identitet, den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgjøringer som ikke inngår i lønnen, f.eks. kost-/nattgodtgjørelse, den normale daglige eller ukentlige arbeidstid, samt opplysninger om tariffavtaler som regulerer arbeidsforholdet mv. Arbeidstilsynet kan gi arbeidsgiver pålegg om å utforme utkast til skriftlig arbeidsavtale, jf. § 55 E. Kravet om skriftlig arbeidsavtale mv. gjelder også i forhold til utsendte arbeidstakere på midlertidig arbeidsopphold, jf. § 73 M første ledd bokstav a. Ved eventuell 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 tariffavtale, 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, varsles utlendingsmyndighetene som vil ha det videre oppfølgingsansvaret.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår dessuten at Petroleumstilsynet på tilsvarende måte skal ha tilsynsansvaret innenfor sitt myndighetsområde.

Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet får ansvar for å føre 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» samt at arbeidstaker som hovedregel skal ha fulltidsstilling, jf. utlendingsforskriften § 2. Siden disse vilkårene er hjemlet i utlendingsregelverket, finner Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet det hensiktsmessig at tilsynets nye oppgave hjemles i utlendingsloven. Det foreslås at det inntas en ny bestemmelse i utlendingsloven med følgende ordlyd:

#### *§ 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 overtrjedelse av vilkårene, eller at utlendingen ikke har nødvendig arbeids- eller oppholdstillatelse, skal Arbeidstilsynet varsle utlendingsmyndighetene.*

*Petroleumstilsynet har tilsvarende tilsynsansvar innenfor sitt myndighetsområde.*

### **3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

De økonomiske og administrative konsekvensene av at Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet skal føre tilsyn med arbeidstillatelser og oppholdstillatelser for arbeidstakere, vil avhenge av hvor stor arbeidsinnvandringen blir generelt, og særlig fra de nye EØS-landene. Dette er usikkert. 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.

## 4 Tilsyn med vilkår som følger av allmenngjorte tariffavtaler etc.

### 4.1 Nærmere om bakgrunnen

Det vises til punkt 2.3 ovenfor.

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.

Det er tidligere pekt på at Arbeidstilsynet etter EØS-utvidelsen må følge særskilt opp sitt tilsynsansvar med arbeidsmiljø for utenlandske arbeidstakere, herunder utsendte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, og at det trolig vil bli et særlig behov for å fokusere på grunnleggende rettigheter innenfor HMS, arbeidstid, skriftlige arbeidsavtaler, medvirkning mv.

Virkomheter fra hele EØS-området, både fra gamle og nye medlemsland, kan komme og utføre tjenester i Norge med egne arbeidstakere, f.eks. i forbindelse med underentrepriser i byggebransjen eller annen anleggsvirksomhet. EØS-avtalen åpner ikke for å fastsette en overgangsordning for tjenester. Disse arbeidstakerne kan derfor oppholde seg og arbeide i inntil tre måneder før det stilles krav om tillatelse etter utlendingslovgivningen. Imidlertid vil norske ufravelige lovbestemmelser, som f.eks. arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet, gjelde fra første dag for alle arbeidstakere som arbeider i Norge. Gjennom regelverket for utsendte arbeidstakere i arbeidsmiljøloven (kap. XII B) kommer også visse andre norske lovbestemmelser til anvendelse, bl.a. om permisjonsrettigheter og ferie, se nærmere nedenfor. Disse reglene vil også gjelde for arbeidstakere fra EØS-området som sendes til Norge fra en utenlandsk utleievirksomhet.

Forhold knyttet til lønn er ikke lovregulert, men overlates tradisjonelt til partene i arbeidslivet. Det er i utgangspunktet ingen lovfestede skranker mot at utenlandske arbeidstakere på tjenesteoppdrag kan jobbe i Norge på andre lønnsvilkår enn hva norske arbeidstakere normalt har. Da Norge og EU inngikk EØS-avtalen i 1994, var det mange som fryktet at utenlandske arbeidstakere skulle ta jobb i

Norge på urimelig dårlige vilkår, såkalt sosial dumping, og samtidig bidra til at norske arbeidstakere ble utkonkurrert. For å motvirke slike problemer, ble lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsloven) vedtatt og satt i kraft samtidig med EØS-avtalen. Problemene ble imidlertid ikke slik man fryktet, og inntil nå har ingen tariffavtaler blitt allmenngjort. Arbeidstakerorganisasjonene mener imidlertid at loven har spilt en viktig forebyggende rolle.

Utvidelsen av EU og EØS har igjen ført til debatt, både med hensyn til om sosial dumping vil bli et problem denne gangen og om hva som eventuelt vil være effektive virkemidler for å forhindre problemer. Allmenngjøringsloven har vært et viktig element i denne debatten og har blitt ytterligere aktualisert ved at LO for første gang har 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. Begjæringen er geografisk avgrenset til syv petrokjemiske landanlegg: Melkøya (Snøhvit) i Finnmark, Tjeldbergodden og Ormen Lange i Møre og Romsdal, Sture, Mongstad og Kollsnes i Hordaland og Kårstø i Rogaland. Tariffnemnda sendte 14. mai 2004 et forslag til forskrift på høring. Forslaget omtales nærmere i punkt 4.3.

Forslaget om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med regler nedlagt i allmenngjorte tariffavtaler må etter departementets syn ses i sammenheng med det som er beskrevet foran om Arbeidstilsynets kompetansefelt, overordnede strategier og prioriteringer, og med det allerede eksisterende sanksjonssystemet i allmenngjøringsloven.

### 4.2 Gjeldende rett

#### 4.2.1 Arbeidsmiljølovens regler om utsendte arbeidstakere

Regelverket om utsendte arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven kapittel XII B, kom inn i loven 7. januar 2000 som en gjennomføring av Rådskonferansen 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting. Direktivet er en del av EØS-av-

talen. Formålet med direktivet er å sikre arbeidstakerens rettigheter og fremme rettferdig konkurranse. Bestemmelsene gjelder for virksomheter som sender arbeidstakere til et annet EØS-land, uavhengig av om utsendingsvirksomheten er plassert i et EØS-land eller ikke.

Direktivet sikrer at arbeidstakere skal omfattes av de reguleringer vertslandet faktisk har når det gjelder nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår, herunder arbeidstid og hviletid, minste antall feriedager med lønn pr. år, minstelønn, vilkår for utleie av arbeidstakere fra vikarbyråer, helse og sikkerhet m.m.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser bygger i stor grad på direktivet. Regelverket er rettet mot arbeidstakere som er utsendt for midlertidig arbeidsopphold i Norge i forbindelse med tjenesteyting. Det er et vilkår at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsvirksomheten og arbeidstakeren gjennom hele utsendingsperioden, jf. § 73 K, samt at det er inngått avtale mellom en utenlandsk tjenesteytende virksomhet og en tjenestemottaker i Norge, jf. § 73 L. Begrepet tjenesteyting omfatter alle typer arbeidsoppdrag og er således ikke avgrenset til en tradisjonell forståelse av uttrykket.

Kjernen i regelverket er at utenlandske arbeidstakere som er utplassert i Norge skal sikres minimum norsk nivå mht. arbeids- og ansettelsesvilkår. Det vises bl.a. til kravene i arbeidsmiljøloven om fullt forsvarlig arbeidsmiljø, arbeidstids- og hviletidsbestemmelsene, vernetiltak for gravide, bestemmelser om barn og unge, oppsigelsesvern og permisjonsrettigheter i forbindelse med svangerskap og fødsel, kravene til skriftlig arbeidskontrakt, regler om feriepengar og feriefritid etter ferieloven, samt forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn etter likestillingsloven, jf. arbeidsmiljøloven § 73 M. Oppregningen av bestemmelser som er av offentligrettslig karakter er ikke ment å være uttømmende, jf. Ot. prp. nr. 13 (1999–2000) s. 29.

Regelverket omfatter ingen minstelønnsbestemmelse idet Norge som tidligere nevnt ikke har generelle lovfestede regler om minstelønn. Imidlertid skal regler om lønn også gjelde for utsendte arbeidstakere hvis slike bestemmelser er nedfelt i allmenngjorte tariffavtaler, jf. § 73 M annet ledd. Bestemmelsen slår fast at dersom arbeidsforholdet til en utsendt arbeidstaker omfattes av anvendelsesområdet for et allmenngjøringsvedtak, skal de allmenngjorte bestemmelser om lønn eller arbeids- og ansettelsesvilkår gjelde for arbeidsforholdet.

Bestemmelsene kommer bare til anvendelse dersom arbeidstakeren ikke er omfattet av gunstigere arbeids- og ansettelsesvilkår ved avtale eller etter det lands rett som ellers gjelder for arbeidsforholdet, jf. § 73 M tredje ledd.

Det er den utenlandske arbeidsgiveren som skal sørge for at reglene etterleves. I forarbeidene er det klart forutsatt at Arbeidstilsynet fører tilsyn med de offentligrettslige bestemmelsene som er oppregnet i § 73 M.

#### 4.2.2 Allmenngjøring av tariffavtaler

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 uheldig konkurransevidringer for virksomheter med norske arbeidstakere.

Loven kommer til anvendelse for alle arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. Den gjelder også for arbeidsforhold om bord på skip, med unntak av NIS-skip, og som hovedregel for arbeidsforhold i petroleumsvirksomhet i norsk farvann, sjøterritorium og på norsk sokkel, jf. allmenngjøringsloven § 1–2.

Etter allmenngjøringsloven § 3 kan Tariffnemnda treffe vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjøres gjeldende for *alle* arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter. Et vedtak vil gjelde uavhengig av om arbeidstakeren er norsk eller utenlandsk, organisert eller uorganisert. En landsomfattende tariffavtale er en tariffavtale som ikke er begrenset til bestemte deler av landet og som omfatter flere bedrifter. Tariffnemndas vedtak kan bare omfatte de deler av en tariffavtale som regulerer individuelle lønns- og arbeidsvilkår. I særlige tilfeller kan nemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av avtalen. Det er fremhevet i forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 26 (1992–93)) at nemnda vil ha en viss fleksibilitet for de tilfeller der hele eller deler av tariffavtalen ikke egner seg for allmenngjøring, f.eks. der avtalen ikke har bestemmelser om lønn eller der lønnsbestemmelsene i avtalen ligger vesentlig høyere enn gjennomsnittsnivået i en bransje. Nemnda kan også treffe vedtak om minstelønn.

Lønns- og arbeidsvilkår som følger av et allmenngjøringsvedtak, vil gjelde som ufravikelige minstevilkår i de arbeidsforholdene som omfattes av vedtaket. Dersom arbeidstakerne allerede er bundet av en tariffavtale, ville denne avtalens vilkår bare måtte vike i den grad vilkårene som følger av allmenngjøringsvedtaket samlet sett er gunstigere. Vedtaket kan gjelde en hel bransje, eller det kan avgrenses til deler av en bransje, dvs. at det kan være geografisk avgrenset eller avgrenset til bestemte arbeidstakergrupper. Det er imidlertid en forutsetning at et vedtak ikke begrenses så mye at det i realiteten bare omfatter en enkelt virksomhet.



Krav om allmenngjøring må fremsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen, og som har innstillingsrett etter lov 5. juni 1927 nr. 1 om arbeidstvister § 11 nr. 1 (arbeidsgiverorganisasjon som omfatter minst 100 arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 000 arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjon med minst 10 000 medlemmer). Dersom allmenne hensyn tilsier det, kan Tariffnemnda også treffe vedtak om allmenngjøring av eget tiltak. I følge forarbeidene tar dette alternativet bl.a. sikte på tilfeller der organisasjonene ikke kan eller vil fremme krav om allmenngjøring i en bransje der det faktisk utføres arbeid på lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som følger av tariffavtalen.

Tariffnemnda oppnevnes og settes sammen etter reglene i allmenngjøringsloven § 2. Nemnda oppnevnes av Kongen for en periode på tre år og har fem faste medlemmer; en leder og ytterligere to nøytrale medlemmer, ett medlem oppnevnt etter forslag fra LO og ett etter forslag fra NHO. I tillegg skal departementet i konkrete saker oppnevne ett medlem fra hver av partene i den avtalen som kreves allmenngjort, forutsatt at ikke begge partene er blant nemndas faste medlemmer.

Partene i den allmenngjorte tariffavtalen har en utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et allmenngjøringsvedtak ikke etterleves, jf. allmenngjøringsloven § 5. Dette innebærer at vilkårene i § 2 c annet og tredje alternativ i lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott (boikottloven) ikke gjelder, dvs. at boikott som har til formål å få en arbeidsgiver til å etterleve et allmenngjøringsvedtak, ikke vil være utilbørlig, og at det ikke stilles krav om forholdsmessighet mellom boikottens formål og mulige skadevirkninger. For øvrig gjelder reglene i boikottloven. Arbeidsgiver kan straffes med bøter for manglende etterlevelse av et allmenngjøringsvedtak. Både forsettlig og uaktsom overtredelse omfattes, jf. allmenngjøringsloven § 8 første ledd. Også den som leder virksomheten i arbeidsgivers sted, kan holdes ansvarlig etter denne bestemmelsen. Dette alternativet tar særlig sikte på tilfeller der arbeidsgiver ikke befinner seg i Norge. I forbindelse med en straffesak kan det foretas inndragning av eventuell vinning etter reglene i straffeloven, og foretaksstraff kan også benyttes. Etter bestemmelsen i § 8 annet ledd kan berørte arbeidstakere, dvs. arbeidstakere som ikke har fått de lønns- og arbeidsvilkår de har krav på etter et allmenngjøringsvedtak, eller deres fagforeninger reise privat straffesak.

### 4.3 Departementets vurdering og forslag

I Kommunaldepartementets høringsutkast av 25. juni 1992 med forslag til lov om minstelønn, som dannet grunnlaget for dagens allmenngjøringslov, ble ikke spørsmålet om eventuelle kontroll- eller tilsynsordninger belyst. Dette ble etterlyst av flere av høringsinstansene, bl.a. LO, YS og AF. Justisdepartementet foreslo i sin høringsuttalelse at Arbeidstilsynet skulle få oppgaven med å føre tilsyn med at fastsatte vedtak om minstelønn ble etterlevd, men at eventuelle overtredelser skulle anmeldes til politiet. Kommunaldepartementet antok imidlertid at antallet overtredelser ikke ville bli så stort at det kunne forsvare et eget kontrollorgan, men at departementet kunne komme tilbake til spørsmålet hvis det skulle vise seg at det ble behov for en kontrollordning, jf. Ot.prp. nr. 26 (1992–93) s. 26. Det har så langt ikke vært grunnlag for noen evaluering for å avdekke et eventuelt kontrollbehov. I St.meld. nr. 19 (2003–2004) støttet Regjeringen det syn at det først ville være aktuelt å vurdere andre håndhevmekanismer dersom det gjennom praktiske erfaringer med allmenngjøringsvedtak viser seg å være behov for det. Kommunalkomiteén uttalte i Innst. S. nr. 149 (2003–2004) at det kunne være grunn til å avvente Tariffnemndas behandling av den aktuelle saken. Som nevnt under punkt 2.4 er allmenngjøringsinstituttet som virkemiddel også gjenstand for videre drøfting i Arbeidslivspolitisk råd.

Ut fra en generell innfallsvinkel vil det imidlertid alltid kunne reises spørsmål ved et sanksjonssystems effektivitet. Partenes utvidede boikottadgang etter allmenngjøringsloven § 5 er utvilsomt et kraftig virkemiddel. Det kan likevel vise seg problematisk å anvende boikott dersom partene mangler mulighet til å skaffe seg nødvendig informasjon i forhold til om Tariffnemndas vedtak faktisk etterleves. Tilsvarende kan anføres om adgangen til å idømme arbeidsgiver bøter etter allmenngjøringsloven § 8, dersom politiet ikke har ressurser til å prioritere denne typen oppgaver.

Med dette som bakgrunn kan det allerede nå være hensiktsmessig å vurdere tiltak som kan effektivisere lovens sanksjonssystem. Forslaget om at Arbeidstilsynet skal få fullmakt til å håndheve regler nedlagt i allmenngjorte tariffavtaler vil kunne bidra til dette. 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. Slik den norske allmenngjøringsordningen er utformet, kan den likevel sies å være partenes virkemiddel; et krav om allmenngjøring må som hovedregel komme fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon, partene er representert i Tariffnemnda og lønns- og arbeidsvilkår i et allmenngjøringsvedtak vil ha sitt grunnlag i en tariffavtale. Boikottadgangen må også ses som et ledd i dette. 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 allmenngjøringsinstituttet. 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. En slik rolle vil også samsvare best med det som er tilsynets oppgaver i dag. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av kontrollen med om arbeidsgiver etterlever allmenngjøringsvedtak, vises det til det som er sagt foran i punkt 3.3 om Arbeidstilsynets rolle med å kontrollere arbeids- og oppholdstillatelser. Det foreslås at Arbeidstilsynets rolle i forhold til å føre tilsyn med allmenngjorte tariffavtaler gjennomføres på tilsvarende måte, det vil bl.a. si som en integrert del av det risikobaserte tilsynet.

I forhold til å varsle partene, kunne man tenke seg at Arbeidstilsynet, hvis de får mistanke om at en virksomhet ikke overholder vilkårene i en allmenngjort tariffavtale, varsler de samme partene som kan iverksette boikott etter allmenngjøringsloven § 5, dvs. partene i den tariffavtalen som er grunnlaget for det aktuelle allmenngjøringsvedtaket. Det ville deretter være opp til partene å vurdere om de ønsker å iverksette boikott for å fremtvinge etterlevelse av allmenngjøringsvedtaket. En slik «tipserolle» for Arbeidstilsynet overfor private parter vil etter departementets vurdering kunne gå på bekostning av etatens troverdighet og legitimitet i virksomhetene, og vil dessuten kunne være betenkelig i forhold til personvern hensyn. Kommunal- og regionaldepartementet har innenfor tidsrammen for dette arbeidet ikke hatt mulighet til å utrede dis-

se problemsstillingene i tilstrekkelig grad. Departementet ser det derfor ikke som forsvarlig å fremme et slikt forslag nå.

En løsning med å varsle politiet i tilfeller der det avdekkes brudd, vil ikke støte an mot slike problemer. Politiet vil da kunne iverksette etterforskning og eventuelt ilegge arbeidsgiver bøter dersom det avdekkes at de aktuelle arbeidstakerne faktisk har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn de vil ha krav på etter en allmenngjort tariffavtale. Kommunal- og regionaldepartementet mener derfor at dette i hvert fall på kort sikt kan være en hensiktsmessig løsning 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.

Tariffnemnda sendte 14. mai 2004 et utkast til forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler på høring. Høringsfristen er satt til 14. juni 2004. Som nevnt foran er grunnlaget en begjæring fra LO om delvis allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten, Fellesoverenskomsten for byggfag og Landsoverenskomsten for elektrofagene.

Det er et vilkår for allmenngjøring etter allmenngjøringsloven at det kan dokumenteres, eventuelt sannsynliggjøres at utenlandske arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som er dårligere enn hva norske arbeidstakere har. I henhold til høringsnotatet fra Tariffnemnda har det vært problematisk å fremskaffe dokumentasjon, til tross for at arbeidsgivere og andre etter loven er pålagt å gi Tariffnemnda opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår. Tariffnemnda har ikke endelig besluttet om den vil fastsette en forskrift i denne saken, men vil avvente innspill i høringsrunden før beslutning tas.

Høringsutkastet er et samlet forslag for alle tre tariffavtalene og innebærer en betydelig forenkling i forhold til de tilsvarende bestemmelsene i avtalene. Tariffnemnda legger i denne sammenheng vekt på at forskriften i første rekke vil være rettet mot utenlandske virksomheter og norske virksomheter uten erfaring med tariffavtaler. Det foreslås at forskriften skal komme til anvendelse for alle syv anleggene som er omfattet av LOs begjæring, selv om disse er i svært ulike stadier av utbygging og drift. På Ormen Lange er for eksempel utbyggingen ennå ikke igangsatt, mens Sture er et anlegg i ordinær drift. Forskriften inneholder 17 paragrafer, hvorav de fleste er felles for alle som omfattes av forskriftens virkeområde, mens det er gitt separate

lønnsbestemmelser, basert på de respektive avtalenes minstelønnsbestemmelser. Det foreslås dessuten en bestemmelse om at det i tillegg til minste timelønn skal fastsettes et tillegg på grunnlag av blant annet dyktighet, kompetanse og ansvar. Lønnsbestemmelsene er til dels hentet ordrett fra tariffavtalene, og også for mange av de øvrige bestemmelsene som foreslås, legges det til grunn at de må tolkes på grunnlag av de tilsvarende reglene i de respektive tariffavtalene.

Til tross for Tariffnemndas målsetting om å foreslå en forskrift som skal være enkel å forholde seg til, vil fortolkningen av forskriften på en del punkter kreve god kjennskap til de underliggende tariffavtalene. Dette kommer klart fram, spesielt i forhold til omfangsbestemmelsen. Slik den er utformet vil det kunne bli problematisk ikke bare å avgjøre om et arbeidsforhold overhodet omfattes av forskriften, men også å bestemme hvilken av avtalene arbeidsforholdet i tilfelle hører inn under.

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. I forhold til ordinære tariffavtaler har avtalens parter tolkningsmonopol, eventuelt ved hjelp av Arbeidsretten dersom det oppstår tvist om forståelsen. Det er også etablert ulike andre tvisteløsningsmekanismer mellom partene, f.eks. har LO og NHO opprettet en egen tvistenemnd som har til oppgave å behandle avgrensningsspørsmål mellom ulike tariffavtaler. 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 for det første viktig å se på problemene knyttet til dokumentasjonskravet som Tariffnemnda peker på i sitt høringsnotat. Dernest kan det være hensiktsmessig å vurdere om f.eks. Tariffnemnda eller en instans med tilsvarende sammensetning kan gis kompetanse i forbindelse med tvister om fortolkningen av allmenngjøringsforskrifter. Det

bør også utredes om Tariffnemnda, eventuelt en annen tvistenemnd, i tillegg til eller i stedet for politiet, kan få oppgaver i tilfeller der Arbeidstilsynet får mistanke om manglende etterlevelse av allmenngjøringsvedtak. En slik evaluering og nærmere utredning av ulike sider ved allmenngjøringsinstituttet bør foretas i dialog med partene.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår etter dette at Arbeidstilsynet får oppgaven med å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler etterleves. Petroleumstilsynet må på tilsvarende måte føre tilsyn innenfor sitt tilsynsområde. Dersom tilsynene får mistanke om at en virksomhet ikke overholder vilkårene i et allmenngjøringsvedtak, varsles politiet. Departementet foreslår at dette gjennomføres ved en ny bestemmelse i allmenngjøringsloven. Når Tariffnemnda har avsluttet behandlingen av den pågående saken, vil departementet foreta en evaluering og nærmere utredning av ulike sider ved allmenngjøringsinstituttet.

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i allmenngjøringsloven med følgende ordlyd:

#### *§ 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 overtreddelser til politiet. Petroleumstilsynet har tilsvarende tilsynsansvar innenfor sitt myndighetsområde.*

## **4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

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.

## 5 Identitetskort, mannskapslister og dokumentering av lønn

### 5.1 Bakgrunn

Det vises til punkt 2.3 ovenfor.

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 mannskapslister, dokumentasjon av lønnsforhold og utbetalt lønn.

### 5.2 ID-kort og mannskapslister

#### 5.2.1 Byggherrens ansvar

Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser av 21. april 1995 (byggherreforskriften) implementerer EU-direktivet om minimumsforskrifter for sikkerhet og sunnhet på byggeplassen. Forskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 2 nr. 8 som gir anledning til å fastsette regler for byggherre eller dennes representant. Byggherreforskriften har sin bakgrunn i at byggeplasser utgjør en virksomhetssektor der arbeidstakerne utsettes for et særlig høyt risikonivå. Under gjennomføringen av et byggeprosjekt kan manglende samordning føre til arbeidsulykker, særlig når forskjellige foretak arbeider samtidig eller etter tur på samme arbeidsplass.

Forskriften pålegger både byggherrer, prosjektledere, arbeidsgivere og enkeltmannsforetak plikter i alle faser av et bygg- og anleggsarbeid. Byggherren har etter forskriften et selvstendig ansvar for arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Forskriften definerer byggherre som enhver fysisk eller juridisk person som får utført bygge- eller anleggsarbeid, dvs. er oppdragsgiver ved prosjektering og gjennomføring. Prosjektleder opptrer på vegne av byggherren, og er den som utfører byggherrens plikter helt eller delvis. Prosjektlederfunksjonen må baseres på avtale med byggherren.

Byggherre eller prosjektleder skal utpeke en el-

ler flere koordinatorene for helse, miljø og sikkerhet der det er flere virksomheter til stede, jf. forskriften § 7. Det er viktig at koordinatoren har tilstrekkelig kunnskap om det arbeidet prosjektet omfatter, samt kunnskap om gjeldende bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet.

Kravene til samordning er omfattende og alle aktørene på bygge- og anleggsplassen, både arbeidsgivere og enmannsvirksomheter, plikter å følge koordinatoren(e)s anvisninger. Kravene etter byggherreforskriften fritar ikke den enkelte arbeidsgiver for plikter og ansvar etter arbeidsmiljøloven, heller ikke kravene etter arbeidsmiljøloven § 15.

Koordinatoren(e)s oppgaver under gjennomføringen av et prosjekt framgår nærmere av forskriftens § 12 som blant annet innebærer at koordinatorene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at uvedkommende ikke får atkomst til bygge- og anleggsområdet, jf. forskriften § 12 bokstav i.

#### 5.2.2 Prosjektet «seriøsitet i byggenæringen»

Krav om ID-kort og mannskapslister er ett av elementene i prosjektet «seriøsitet i byggenæringen» som er et samarbeidsprosjekt mellom Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, Politidirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet og Utlendingsdirektoratet, der siktemålet er å skape mer ryddige forhold i byggebransjen. Prosjektet som startet i 2002 er en frivillig ordning, basert på avtale, og det har ingen forankring i lovgivning. Prosjektet går ut på å få byggebransjen i felleskap til å stille strengere krav til sine underentreprenører, blant annet gjennom bedre og strengere prekvalifiseringskriterier og gjennom innføring av adgangskontroll på den enkelte byggeplass. For å sikre at man ut fra HMS-hensyn har oversikt over hvem som til en hver tid er på byggeplassen, samt hindre at ulovlig arbeidskraft tas i bruk, må alle som befinner seg på byggeplassen ha ID-kort. Det stilles krav til at ID-kortene skal inneholde bilde og navn, arbeidsgivers navn og organisasjonsnummer, arbeidstakers navn og fødselsnummer, statsborgerskap (hvis ikke norsk) og utsteder. I prosjektet anbefales det dessuten at det bare er arbeidstakere

knyttet til virksomheter som er «prekvalifisert», som skal få ID-kort. Innenfor prosjektet stilles det i tillegg krav om at det daglig skal utarbeides mannskapslister. Det tilrås at navnet på byggeplass, hovedentreprenør og byggherre, samt opplysningene på ID-kort framgår av listene.

### 5.2.3 Legitimasjonsplikt for utlendinger

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.

### 5.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Stortingets anmodningsvedtak er generelt formulert, og det er ikke angitt hvilke konkrete behov ID-kortene skal ivareta.

Et lovpålagt krav om at arbeidstakere skal bære ID-kort med nærmere angitte opplysninger om vedkommende, må i prinsippet oppfattes som et inngrep i den enkeltes integritet/personvern. Alminnelige personvernprinsipper, som blant annet 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 som skal oppgis, og de interessene som skal ivaretas.

Med utgangspunkt i prosjektet «seriøsitet 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 mannskapslister. Forutsetningen er at det anses nødvendig og hensiktsmessig for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. ID-kortene og mannskapslistene skal vises myndighetene dersom de ber om det.

Departementet foreslår videre at det i første omgang skal utarbeides en forskrift for bygg- og anleggsbransjen. Bygge- og anleggsbransjen utgjør en virksomhetssektor der arbeidstakerne utsettes for et særlig høyt risikonivå. Byggeplasser er ofte uoversiktlige, både med hensyn til hvilke virksomheter som opererer der, hvem som er arbeidsgiver mv. Av sikkerhetsmessig årsaker er det videre viktig at det bare er de arbeidstakere som faktisk skal være tilstede, som gis adgang til området. Dersom det skulle skje en ulykke, kan det i tillegg være behov for raskt å kunne identifisere hvem det er som

er rammet etc. Et krav om ID-kort og mannskapslister/oversikt over hvem som har rett til å være tilstede på bygge- og anleggsplassen vil etter departementets vurdering også kunne ha en positiv virkning i forhold til å motvirke svart arbeid og ulovlig arbeidskraft innenfor bransjen fordi tiltakene vil kunne bidra til større oversiktighet og mer ordnede forhold på byggeplassen.

Departementet legger til grunn at det bare skal stilles krav om å oppgi de opplysningene som er nødvendige eller hensiktsmessig i forhold til HMS-hensyn. Det kan således være naturlig at ID-kortene inneholder bilde av arbeidstaker, arbeidsgivers navn og organisasjonsnummer, arbeidstakers navn og fødselsdato, samt utsteder. Behovet for opplysninger kan være forskjellig innenfor ulike bransjer, og departementet legger derfor til grunn at dette må vurderes konkret i tilknytning til eventuelle forskriftsarbeider.

Ut fra Stortingets anmodning og den generelle angitte begrunnelsen bak tiltakene, jf. Innst. O. nr. 64 (2003–2004), har Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdert om ID-kortene også bør inneholde opplysninger om lønn og statsborgerskap. Som nevnt i punkt 3.2.2.1 inneholder arbeidsmiljøloven ingen alminnelige regler om lønn. Det er et grunnleggende prinsipp at det er opp til arbeidslivets parter å forhandle fram hvilken lønn som skal gjelde i Norge. ID-kort med opplysninger om lønn kan etter departementets oppfatning heller ikke begrunnes i HMS-hensyn. Det legges i tillegg til grunn at slikt krav vil være betenkelig ut fra personvernens hensyn. Departementet ser det således ikke som aktuelt å foreslå å innføre et krav om at ID-kortene skal inneholde lønnsopplysninger. Departementet viser dessuten til punkt 5.3.1 om at den skriftlige arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om lønn.

Til spørsmålet om ID-kortene skal inneholde opplysninger om statsborgerskap for utenlandske arbeidstakere, vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet bemerke at et slikt krav vil kunne virke diskriminerende og således kunne være i strid med rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet og arbeidsmiljølovens regler om likebehandling, jf. arbeidsmiljølovens kapittel X A om Likebehandling i arbeidslivet, §§ 54 A – 54 K. Departementet ønsker derfor ikke å gå inn for dette.

Når det gjelder mannskapslister/oversikt over hvem som til enhver tid er tilstede på arbeidsplassen, legger departementet til grunn at det er naturlig at disse også skal gi opplysninger om hvor den enkelte er 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 mannskapslistor 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.

Departementet gjør for øvrig oppmerksom på at Datatilsynet er bedt om å gi sin vurdering av hvor grensene for personvernet går i forhold til ID-kort begrunnet i hensynet til helse, miljø og sikkerhet, jf. brev 7. mai 04. I Datatilsynets foreløpige svar av 12. mai 2004 som følger vedlagt, heter det at:

«Saken reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som også etter vår mening avgjort forutsetter kvalifisert belysting og vurdering ut fra et personvernrelatert perspektiv. Tradisjonelle krav til sakers opplysning og en seriøs forvaltningspraksis ville gjøre det urimelig å skulle behandle saken innen den oppgitte fristen.»

Datatilsynet endelige vurdering ble først oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet 25. mai 2004, noe som innebærer at departementet ikke har kunnet legge tilsynets vurderinger til grunn i arbeidet med proposisjonen. Til Stortingets orientering følger Datatilsynets vurdering.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår at det i arbeidsmiljøloven inntas en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

#### *§ 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.*

### **5.3 Dokumentasjon av lønnsforhold og utbetalt lønn**

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

Det følger av arbeidsmiljøloven § 55 B at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Det stilles spesifikke krav til hva arbeidsavtalen minst skal inneholde av opplysninger. I henhold til arbeidsmiljøloven § 55 C første ledd bokstav h skal den skriftlige avtalen inneholde opplysninger om

«den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgjøringer som ikke inngår i lønnen, f.eks. pensjonsinnbetalinger og kost-/nattgodtgjørelse, og lønnsutbetalingsterminene». Den skriftlige avtalen skal videre inneholde opplysninger om blant annet arbeidstakernes rettigheter til ferie og feriepenger (jf. bokstav f), arbeidstakerens og arbeidsgiverens oppsigelsesfrister (jf. bokstav g) og eventuelle prøvetidsbestemmelser (jf. bokstav j).

Formålet med bestemmelsen er å klargjøre arbeidstakernes rettsstilling, jf. Ot. prp. nr. 78 (1993–94) om lov om endringer i lover på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet som følge av EØS-avtalen. Arbeidstilsynet vil i kraft av å være tilsynsmyndighet i forhold til arbeidsmiljøloven (jf. arbeidsmiljøloven § 74) kunne kreve å få se den enkeltes skriftlige arbeidsavtale, jf. arbeidsmiljøloven § 82 om at enhver som er underlagt tilsyn etter arbeidsmiljøloven, uten hinder av taushetsplikt skal fremlegge de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet.

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.

#### **5.3.2 Dokumentasjon av utbetalt lønn i medhold av regnskaps-/bokføringslovgivningen**

##### *5.3.2.1 Innledning*

Det er fastsatt krav om dokumentasjon av utbetalt lønn i regnskapslovgivningen. Den enkelte kan velge å enten følge reglene om bokføring (registrering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger mv.) etter lov 17. juni 1998 nr. 56 om årsregnskap (regnskapsloven 1998) kapittel 2, eller etter lov 13. mai 1977 nr. 35 om regnskapsplikt m.v. (regnskapsloven 1977) §§ 4–11, med tilhørende forskrifter til lovene.

I det følgende gis det en oversikt over gjeldende regnskapsregler, samt forslag til ny lov og forskrift om bokføring når det gjelder krav til dokumentasjon av utbetalt lønn. Videre gis en oversikt over særregler for bygg- og anleggsbransjen, og avslutningsvis følger en vurdering av behovet for gjennomgang av regnskapsregelverket i tilknytning til dokumentasjon av utbetalt lønn.

### 5.3.2.2 Gjeldende regelverk og forslag til nytt regelverk

#### *Regnskapsloven 1977 med forskrifter*

Det følger av regnskapsloven 1977 § 8 første ledd at kostnader skal dokumenteres ved bilag. Det er gitt bestemmelser knyttet til dokumentasjon av lønn og andre oppgavepliktige ytelser, arbeidsgiverfradrag, skattetrekk og påleggstrekk i forskrift 22. desember 1998 nr. 1263 om arbeidsgivers regnskapsføring og oppgjør for skattetrekk mv. Forskriften er fastsatt med hjemmel i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt (skattebetalingsloven) og regnskapsloven 1977. Forskriften § 3 ble opphevet ved ikrafttreden av ny regnskapsforskrift 1. juli 1999, men vil gjelde for regnskapspliktige som velger å følge gamle bokføringsregler, jf. forskrift 16. desember 1998 nr. 1235 om bruk av bokføringsregler i lov om regnskapsplikt m.v. og enkelte andre lover. Etter forskriften § 3 punkt 2 skal det opprettes personlig konto med rubrikker for forskuddstrekk og påleggstrekk for hver lønnstaker. Det kan føres lønnsliste med egne kolonner for slike trekk for lønnstaker som mottar tilfeldige utbetalinger. Videre er det gitt bestemmelser om hvilke opplysninger som skal fremgå for hver ansatt, hvilke opplysninger som skal fremgå om påleggstrekk, og hvilke opplysninger som skal fremgå for hver lønnsutbetalingsperiode.

#### *Regnskapsloven 1998 med forskrifter*

Det følger av regnskapsloven 1998 § 2–3 at registrerte opplysninger skal være dokumentert. Det er gitt nærmere regler om innholdet i dokumentasjon av lønn mv. i forskrift 5. juni 1999 nr. 544 om regnskapssystem, registrering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger § 3–3, som i hovedsak er en videreføring av kravene i forskrift 22. desember 1998 nr. 1263.

#### *Forslag til ny bokføringslov og bokføringsforskrift*

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. Utredningen har vært på alminnelig høring. Lovforslaget er utformet som en rammelov, som forutsettes utfyllt gjennom forskrifter og standarder.

Når det gjelder dokumentasjon av lønn, foreslår Bokføringsutvalget å videreføre hovedtrekkene fra

gjeldende forskrift om arbeidsgivers regnskapsføring og oppgjør for skattetrekk mv, jf. utvalgets forslag til bokføringsforskrift § 4–6. Utvalget foreslår imidlertid å omformulere regelen fra en registreringsbestemmelse til en dokumentasjonsbestemmelse. Videre foreslår utvalget å kreve dokumentasjon for arbeidede timer for den enkelte ansatte spesifisert pr. dag i de tilfeller det benyttes time-lønn.

### 5.3.2.3 Særregler for bygg- og anleggsbransjen

#### *Regnskapsloven 1977 med forskrifter*

Det er gitt regler om føring av særregnskaper for arbeid under utførelse for andres og for egen regning i bygge- og anleggsvirksomhet i forskrift 8. januar 1986 nr. 4. Etter forskriften skal den som utfører arbeid i egen eller fremmed regi innen bygg og anlegg føre særregnskap for oppdrag hvor anbudspris eller kalkulert omsetningsverdi overstiger kr 100 000, eksklusive merverdiavgift. Øvrige oppdrag kan gjengis samlet. Forskriften stiller også krav til hvilke opplysninger som skal fremgå av særregnskapet og hvordan kostnadene skal spesifiseres. For øvrig er det et krav om at byggekontrakter, anbud/ kalkyler, tegninger, kontrakter med underentreprenører, timelister, ordrelister og andre bilag som kan forklare regnskapet, skal oppbevares.

#### *Regnskapsloven 1998 med forskrifter*

I forskrift 5. juni 1999 nr. 544 om regnskapssystem, registrering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger (regnskapsforskriften) § 7–1 er i hovedsak kravene i forskrift 8. januar 1986 nr. 4 videreført. Regnskapsforskriften krever imidlertid også at enkelte opplysninger av ikke-økonomisk karakter skal spesifiseres pr. oppdrag, herunder oppdragets art, dato for oppstart og dato for ferdigstilling. Grensen for særregnskap (prosjektregnskap) er satt til 3 ganger folketrygdens grunnbeløp, p.t. kr 162 510.

#### *Forslag til ny bokføringslov og bokføringsforskrift*

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 (jf. ovenfor), jf. Bokføringsutvalgets forskriftsforslag § 7–1. Utvalget foreslår bl.a. å heve grensen for prosjektrengnskap til kr 300 000, eksklusive merverdiavgift. Videre foreslår utvalget å innføre et krav til å dokumentere arbeidet

dede timer, uavhengig av oppdragenes størrelse. Etter forslaget skal timelister, i likhet med annen dokumentasjon etter forskriftsforslaget, oppbevares i 10 år. Det foreslås videre krav om at originale timelister av papir skal oppbevares i 3 år og 6 måneder etter regnskapsårets slutt.

#### 5.3.2.4 Departementets vurdering

Finansdepartementet har som nevnt fremmet et forslag til ny lov om bokføring, jf. Ot.prp. nr. 46

(2003–2004). Lovforslaget er nå til behandling i Stortinget og det arbeides parallelt med oppfølging av forskriftsforslaget. Som nevnt ovenfor, inneholder forskriftsforslaget 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.



## 6 Utvidet rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker

### 6.1 Bakgrunn

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.

Det fremgår av Innst. O. nr. 64 (2003–2004) (s. 5) at kommunalkomiteen «forutsetter at UDI, skattemyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene fortsetter å intensivere arbeidet mot sosial dumping og for å sikre at arbeidstakere og arbeidsgivere innbetaler skatter og avgifter i henhold til gjeldende regler». Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har vist til at arbeidsgivere i bygge- og anleggsbransjen og oljevirksomheten innen 14 dager har plikt til å rapportere til Sentralskattekontoret. Flertallet har videre lagt til grunn at rapporteringsplikten bør utvides til å gjelde alle utenlandske arbeidstakere innen alle bransjer. Flertallet mener etter en samlet vurdering at det må kunne gjøres unntak fra en slik allmenn rapporteringsplikt.

### 6.2 Gjeldende rett

Den rapporteringsplikten det er vist til i Stortingets vedtak er hjemlet i ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 6–10 nr. 1–3. Etter disse bestemmelsene har næringsdrivende og offentlige organ en uoppfordret plikt til å gi nærmere bestemte opplysninger om oppdragstakere og arbeidstakere som utfører oppdrag på kontinentalsokkelen eller i tilknytning til bygge- eller monteringsarbeid på land.

Rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 er begrenset ved forskrift 30. desember 1983 nr. 1980 om oppdragsgiver og oppdragstakers opplysningsplikt. Etter forskriften er rapporteringsplikten for så vidt gjelder oppdrag på plass for bygge- eller monteringsarbeid, begrenset til å gjelde oppdrag gitt til personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet. Plikten til å rapportere arbeidstakere i tilknytning til oppdrag, om-

fatter etter forskriften ikke norske statsborgere ansatt av person bosatt i Norge eller i selskap hjemmehørende i Norge.

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, jf. Ot.prp. nr. 29 (1978–79).

Det er næringsdrivende og offentlige organ som skal rapportere til Sentralskattekontoret for utenlandssaker etter § 6–10. Det presiseres at rapporteringsplikten påhviler både norske og utenlandske næringsdrivende som driver virksomhet innenfor norsk beskatningsområde. Rapporteringsplikten gjelder både for oppdrag og underoppdrag. Hovedoppdragsgiver er ansvarlig for rapportering av hovedoppdraget og alle underoppdrag som er gitt videre i kontraktskjeden. Den enkelte oppdragstaker er ansvarlig for rapportering av sitt oppdrag og eventuelle underoppdrag. Hovedoppdragsgiver er dessuten ansvarlig for rapportering av egne ansatte, ansatte hos oppdragstaker og hos eventuelle underoppdragstakere. Den enkelte oppdragstaker er ansvarlig for å rapportere sine egne ansatte og ansatte hos eventuelle underoppdragstakere.

For oppdragstakere skal det gis opplysninger om navn, adresse og eventuelt arbeidsgivernummer. I tillegg skal tidspunkt da oppdraget forutsettes påbegynt og avsluttet oppgis, samt stedet der oppdraget skal utføres. Videre skal kontraktsbeløp i kontrakter oppdragsgiver har inngått oppgis. For arbeidstakere knyttet til oppdraget skal det gis opplysninger om navn, fødselsdata og eventuelt personnummer, adresse, nasjonalitet og sivilstand. I tillegg skal det gis opplysninger om tidspunktet for arbeidets begynnelse og antatte avslutning. Arbeidsgivers navn og arbeidsgivernummer skal også oppgis.

Opplysningene skal gis snarest etter at kontrakt er inngått og senest 14 dager etter at arbeidet er påbegynt. Opplysninger om arbeidets avslutning skal gis senest 14 dager etter avslutningen. Opplysningene skal gis til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU).

Forsømmelse av opplysningsplikten etter § 6–10 kan medføre ulike sanksjoner. SFU kan pålegge

den rapporteringspliktige en daglig løpende tvangsmulkt inntil opplysningene er gitt, jf. ligningsloven § 10–6 nr 1. Ved for sent eller ikke innleverte opplysninger, kan SFU ilegge den rapporteringspliktige gebyr etter ligningsloven § 10–8. Gebyret skal være kr 150 per dag for manglende opplysninger om oppdragstaker, begrenset til kr 75 000 for hver slik forsømmelse. For manglende opplysninger om arbeidstaker settes gebyret til kr 30 per dag, begrenset til kr 15 000 for hver slik forsømmelse, jf. forskrift 14. juli 1994 nr. 725 § 2 annet ledd. Det kan ikke ilegges gebyr og tvangsmulkt for samme forhold i samme tidsrom. Hvis oppdragsgiver ikke har oppfylt sin opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3, kan oppdragsgiver pålegges ansvar for forfalt men ikke innbetalt skatt, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk fra en oppdragstaker, jf. ligningsloven § 10–7. Det er et vilkår at den manglende betalingen må antas å skyldes at opplysningene ikke ble gitt i rett tid. I praksis ilegges i hovedsak sanksjoner i form av tvangsmulkt og gebyr.

De fleste arbeidsforhold skal meldes til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret etter bestemmelsene i folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 25–1 og forskrift 4. juli 1991 nr. 454 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Etter § 7 i forskriften er det unntak fra meldeplikten for næringsdrivende som har gitt personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet oppdrag på norsk sokkel eller plass for bygge- eller monteringsarbeid i riket. Dette innebærer at næringsdrivende som er rapporteringspliktige etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 er unntatt fra meldeplikten til arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret.

## **6.3 Departementets vurderinger og forslag**

### **6.3.1 Behovet for rapportering av alle utenlandske oppdrags- og arbeidstakere innen alle bransjer**

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.

Utenlandske arbeidstakere vil normalt selv ha plikt til å melde seg for norske myndigheter når de tar arbeid her. Utenlandske næringsdrivende har i utgangspunktet allerede plikt til å la seg registrere i avgiftsmantallet. Ved at man også pålegger opp-

drags- og arbeidsgivere i alle bransjer plikt til å rapportere uoppfordret til skattemyndighetene om utenlandske oppdrags- og arbeidstakere, minsker risikoen for at arbeids- eller oppdragsforholdet ikke kommer til skattemyndighetenes kunnskap.

### **6.3.2 Nærmere om rapporteringsplikten**

Som det fremgår i punkt 6.2 er den gjeldende rapporteringsplikten etter ligningsloven med forskrifter begrenset til å gjelde opplysninger om oppdrag på kontinentalsokkelen og oppdrag innen bygge- og anleggsbransjen til personer bosatt i utlandet og selskaper hjemmehørende i utlandet, og utenlandske arbeidstakere tilknyttet disse oppdragene. Stortinget har 14. mai 2004 bedt Regjeringen legge frem forslag til lovhjemmel som utvider rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandsaker til å gjelde alle utenlandske arbeidstakere innen alle bransjer. Forholdet til plikten til også å rapportere om utenlandske oppdragstakere er ikke berørt i stortingsvedtaket og den forutgående komiteinnstillingen. Det følger imidlertid av innstillingen at det er den særskilte rapporteringsplikten innen bygge- og anleggsbransjen og oljevirkksomheten som ønskes utvidet, og det er denne som er regulert i ligningsloven § 6–10 nr. 1–3. Finansdepartementet legger derfor til grunn at utvidelse av rapporteringsplikten til å gjelde alle bransjer, både skal omfatte plikten til å rapportere om utenlandske arbeidstakere og utenlandske oppdragstakere. Utvidelsen av rapporteringsplikten vil bli mer effektiv når den også omfatter utenlandske oppdragstakere.

Rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 påligger bare næringsdrivende og offentlige organer, jf. punkt 6.2. Det vil si at privatpersoner som engasjerer utenlandske oppdragstakere eller gir arbeid til utlendinger ikke omfattes av rapporteringsplikten. Departementet legger til grunn at en utvidelse av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 til også å omfatte private oppdrags- og arbeidsgivere, ikke ligger innenfor Stortingets ønske om lovhjemmel for utvidet rapporteringsplikt.

Stortinget har forutsatt at det kan gjøres unntak fra rapporteringsplikten. Det er tale om en rapporteringsplikt av hensyn til skatte- og avgiftskontroll, og departementet legger til grunn at rapporteringsplikten 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 avgifts-unndragelser 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 foreslår at rapporteringsplikten utformes generelt i ligningsloven § 6–10 nr. 1 og at unntak fra rapporteringsplikten fastsettes i forskrift med hjemmel i ligningsloven § 6–16. Hvorvidt nye unntak mest hensiktsmessig gjøres ved en oppregning av hvilke bransjer som skal være rapporteringspliktige, eller en oppregning av hvilke bransjer som skal være unntatt, vil bli vurdert i forbindelse med forskriftsfastsettelsen.

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.

Som nevnt i punkt 6.2 er rapporteringspliktige etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 ikke omfattet av meldeplikten til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Ved en utvidelse av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 slik som foreslått, må det vurderes om reglene om rapportering til arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret bør endres tilsvarende for å unngå dobbeltrapportering. Departementet bemerker at det ikke har vært anledning til å foreta noen grundig gjennomgang av den utvidede rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 med tanke på samordning med øvrige offentlige oppgaveplikter for å unngå dobbeltrapporteringer og unødige byrder for de berørte.

### 6.3.3 Forholdet til EØS-regelverket

Forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt innenfor EØS-avtalens virkeområde (artiklene 4 og 28). Forbudet gjelder både direkte og indirekte diskriminering. Diskriminering kan bare opprettholdes dersom hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen tilsier det. Ikke-diskriminerende restriksjoner kan begrunnes også i andre tvingende hensyn.

Ved å utvide rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6–10 nr. 1–3 til å gjelde alle bransjer, pålegges samtlige arbeids- og oppdragsgivere som har utenlandske arbeids- eller oppdragstakere rapporteringsplikt. Arbeids- og oppdragsgiver blir på denne måten pålagt ekstra administrative byrder ved bruk av utenlandsk arbeidskraft i forhold til bruk av norsk arbeidskraft. Den utenlandske arbeids- eller

oppdragstakeren pålegges ikke noen plikter og fratas heller ingen rettigheter i forhold til norske arbeids- eller oppdragstakere. Det er likevel et spørsmål om de ekstra administrative byrdene arbeids- og oppdragsgiver får ved å ansette eller gi oppdrag til utlending, innebærer en ulovlig forskjellsbehandling ved at rapporteringsplikten i praksis kan begrense utlendingers muligheter for arbeid eller oppdrag i Norge.

Finansdepartementet har hatt begrenset tid til å utrede om forslaget til utvidet rapporteringsplikt er forenlig med EØS-regelverket. Departementet anser dette som usikkert, men det anses ikke overveiende sannsynlig at EFTA-/EF-domstolen vil underkjenne en slik rapporteringsplikt. På denne bakgrunn har departementet vurdert det slik at det ikke vil være et brudd på lojalitetsplikten etter EØS-avtalens artikkel 3 å vedta et slikt forslag.

### 6.3.4 Departementets forslag

Finansdepartementet foreslår at det gjøres følgende endringer i ligningsloven:

Overskriften i § 6–10 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:

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

### 6.3.5 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at lovendringen trer i kraft 1. oktober 2004. Det må sikres at det før ikrafttredelsen er tid til nødvendige forberedelser i Sentral-skattekontoret for utenlandssaker slik at de nye rapporteringene kan mottas og behandles på en forsvarlig måte. Videre må det sørges for at de nye

rapporteringspliktige gis nødvendig informasjon for å kunne innrette seg etter rapporteringsplikten.

#### **6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

Den begrensede tid som har vært til rådighet har gjort det vanskelig å gi en fullstendig oversikt over forventede kostnader og administrative konsekvenser. Det har ikke vært mulig å innhente anslag over hvilke kostnader og konsekvenser forslaget vil få for de nye rapporteringspliktige.

Finansdepartementet vil i det følgende gjøre rede for hvilke kostnader og praktiske konsekvenser forslaget antas å medføre for skatteetaten.

En utvidelse av rapporteringsplikten som foreslått 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 manu-

ell behandling av de innkomne opplysningene. Til dette anslås det et behov for 12 nye saksbehandlerstillinger. I tillegg vil det være behov for 4 mer kvalifiserte saksbehandlere som kan foreta kontroller, sørge for informasjon mv. Lønnskostnadene og driftskostnadene er beregnet til kr 6 400 000 per år. I tillegg kommer etableringskostnader med kr 560 000.

En utvidet rapporteringsplikt som foreslått er en så vidt stor oppgave at det både sett fra skatteetatens side og ikke minst fra et brukerperspektiv, er påkrevet med en elektronisk løsning. Utviklingen av en elektronisk løsning vil måtte skje ved hjelp av innleide konsulenter. Kostnadene knyttet til utvikling av en slik elektronisk løsning er anslått til kr 2 000 000. Driftskostnadene ved en elektronisk løsning vil i første rekke relatere seg til drift av systemet, transaksjonskostnader mv., og i mindre grad til lønn. Det er foreløpig anslått at driftskostnadene fortsatt vil være kr 6 400 000 årlig.

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.

## 7 Straffansvar

### 7.1 Nærmere om bakgrunnen

Det vises til punkt 2.3 ovenfor.

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 at de skal idømmes betydelige bøter og inndraging av fortjenesten.

### 7.2 Gjeldende rett

I henhold til utlendingsloven § 6 første ledd er hovedregelen at utlending som akter å ta arbeid mot eller uten vederlag, må ha arbeidstillatelse. Dette innebærer at utlending som ønsker å ta arbeid i Norge som hovedregel må søke om og ha blitt innvilget tillatelse før arbeidet påbegynnes.

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 uaktsomhet kan arbeidsgiveren i henhold til utlendingsloven § 47 annet ledd bokstav a straffes med bøter eller fengsel inntil to år. Foreligger det uaktsomhet 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. Relevante faktorer ved vurderingen av hvilket bøtenivå man skal legge seg på, er blant annet antall arbeidstakere uten arbeidstillatelse som virksomheten benytter seg av, hvor lenge de har arbeidet for virksomheten, om arbeidstakeren blir utnyttet av virksomheten og hvor mye virksomheten har tjent på å benytte seg av arbeidstakere uten arbeidstillatelse.

Dersom det reises straffesak mot en arbeidsgiver som har hatt ulovlig utbytte av en straffbar virk-

somhet, er lovens regel allerede i dag at utbytte *skal* inndras. Dette følger av straffeloven § 34. Unntak kan bare gjøres dersom inndragningen vil være klart urimelig, og det skal i praksis mye til for å konstatere slik urimelighet. Plikten til å beslutte inndragning gjelder både når påtalemyndigheten utferdiger forelegg på bot og når saken behandles av retten, og uavhengig av om saken er reist mot et foretak eller mot en fysisk person.

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.

### 7.3 Departementets vurdering

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering taler gode grunner for å opprettholde kravet om at påtale bare reises når allmenne hensyn krever 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. Som eksempel kan nevnes tilfeller der asylsøkere uten arbeidstillatelse utfører ulike typer arbeid på mottaket der de bor. Dette kan være saker hvor alle relevante hensyn tilsier at arbeidet bør kunne utføres, men der det er usikkerhet knyttet til hvorvidt forholdet faller inn under straffebestemmelsen om ulovlig arbeid. Ved å beholde dagens begrensning kan politiet la være å forfølge saken, der almene hensyn ikke krever straffesak.

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 kan imidlertid innføres tiltak som sikrer at sakene i større grad blir anmeldt. En mulighet er å instruksfeste en plikt for kontrollmyndighetene (utlendingsmyndighetene) til å vurdere å anmelde den aktuelle typen av saker.

Hva gjelder spørsmålet om bøtenivået er det i norsk rett ingen tradisjon for å lovfeste hvor høy en bot skal være for et bestemt lovbrudd utover de tilfeller der det utferdiges forenklet forelegg og boten fastsettes etter standardsatser. Imidlertid vil Riksadvokaten kunne gi direktiver til påtalemyndigheten om på hvilket nivå bøtene for en bestemt type lovbrudd normalt bør ligge. Slike direktiver vil ha betydning både ved utferdigelsen av forelegg og når aktor legger ned påstand om straff i en sak for retten.

Det foreslås at departementet gjennomgår dagens administrative rutiner i slike saker. 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.

Ønsker Stortinget å lovfeste spørsmålet om anmeldelse kan dette f.eks. 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.

Dersom plikten for Utlendingsdirektoratet til å anmelde forholdet skal være absolutt, uten noe rom for skjønn, kan dette skje ved at det i utlendingsloven § 47 sjuende ledd tas inn en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

*«Utlendingsdirektoratet skal 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.»*

Dersom Utlendingsdirektoratet skal gis et visst rom for skjønn, kan dette skje ved at det i utlendingsloven § 47 sjuende ledd tas inn en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

*«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.

Det siste alternativet innebærer at det vil være et vilkår både for påtale og anmeldelse at «allmenne hensyn» krever det. Vilkåret bør imidlertid tolkes noe forskjellig slik at det skal mindre til for å anmelde enn for å påtale et forhold. Utlendingsdirektoratet bør bare unnlate å anmelde et forhold der det er åpenbart at saken ikke skal forfølges videre.

De to forslagene til lovregulering av plikt for Utlendingsdirektoratet til å anmelde overtredelse av utlendingsloven § 47 som nevnt, skal ikke tolkes slik at Utlendingsdirektoratet ikke skal anmelde annen overtredelse av § 47. Forslagene er ikke ment å innebære noen endring i dagens rettstilstand på dette punkt.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 8.1 Til ny § 15 a i arbeidsmiljøloven

Bestemmelsen framgår av arbeidsmiljøloven som gir arbeidsgiver hovedansvaret for at lovens krav etterleves. Det vil derfor være arbeidsgiver som har ansvaret for at alle arbeidstakere har ID-kort og for at det finnes mannskapslister på arbeidsplasser som omfattes av forskriftene.

Det følger også av de generelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven at ID-kort og mannskapslister skal framvises på oppfordring fra myndighetene, jf. arbeidsmiljøloven § 82.

Det vil fremgå av forskriften hvilke opplysninger ID-kortene skal inneholde.

### 8.2 Til endringene i ligningsloven § 6–10 nr. 1

Lovbestemmelsen endres 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.

Eventuelle øvrige unntak fra rapporteringsplikten vil også bli fastsatt i forskrift.

Det vises for øvrig til nærmere omtale i punkt 6.3.2.

### 8.3 Til ny § 11 a i utlendingsloven

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 tariffavtale, 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.

### 8.4 Til ny § 8 i allmenngjøringsloven

Bestemmelsen innebærer at Arbeidstilsynet, i virksomheter som er omfattet av en forskrift om allmenngjøring, gis kompetanse til å kontrollere at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår er i overensstemmelse med det som følger av allmenngjøringsforskriften. Kontrollen kan skje blant annet på bakgrunn av arbeidstakernes skriftlige arbeidsavtaler. Dersom tilsynet får mistanke om brudd på forskrif-

ten, kan forholdet anmeldes til politiet. Manglende etterlevelse kan straffes med bøter.

Petroleumstilsynet har på tilsvarende måte tilsynsansvaret innenfor sitt myndighetsområde.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven.

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

# 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 skal ny § 11 a 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.*

### 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.

**Vedlegg 1**

## **Brev fra Datatilsynet av 25. mai 2004 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet**

### **Krav til id-kort for arbeidstakere – forholdet til personvern**

Vi viser til Deres brev av 07.05.2004 med svarfrist 14.05.2004, samt Deres brev av 18.05.2004 hvor svarfristen utsettes til 26.05.2004.

Datatilsynet noterer at den forskriftshjemmel man ønsker å innføre er ment å skulle omfatte alle ansatte – ikke bare ansatte fra de nye EØS-landene. Bakgrunnen for forslaget er ikke nevneverdig belyst. Det vises til at forslaget fra Stortinget «trolig» er inspirert av prosjektet «seriøsitet i byggenæringen». Videre angis kort det som Datatilsynet oppfatter å være konklusjoner fra dette prosjektet. Departementet viser videre til at det til forslagene fra Stortinget ikke er gitt føringer på hvilke konkrete interesser ID-kortene skal ivareta utover å forhindre sosial dumping, og at det heller ikke er gitt noen føringer for hvilke opplysninger ID-kortene bør eller skal inneholde. Datatilsynet vil understreke at vi, selv om forslaget synes å være knyttet til behov man antar vil oppstå i byggebransjen, forstår forslaget dit hen at forskriftshjemmelen er ment å skulle kunne anvendes uavhengig av bransje.

Datatilsynet finner det svært vanskelig å ta stilling til et lovendringsforslag som ikke inneholder noen vurderinger i forhold til de ovennevnte punktene. Datatilsynet har problemer med å se på hvilken måte innføring av et ID-kort for arbeidstakere bidrar til motvirkning av sosial dumping. Krav om ID-kort vil heller ikke medføre at man har oversikt over hvem som til enhver tid er på en arbeidsplass, med mindre bruken av ID-kort kobles til en eller annen form for adgangskontroll. Tilstrekkelig adgangskontroll kan derimot ofte oppnås uten bruk av ID-kort. Datatilsynet har også problemer med å se hvordan innføringen av et ID-kort skal forhindre at ulovlig arbeidskraft tas i bruk. Det er ikke på noen måte redegjort for at arbeidsgiver vil bli stilt overfor praktiske hinder i forhold til å utstede ID-kort på personer uten lovlig oppholds- eller arbeidstillatelse, dersom arbeidsgiver ønsker dette. Dersom departementet ser for seg at utstedelsen av ID-kort skal skje fra en offentlig instans, mangler redegjørelse i forhold til hvilken instans dette eventuelt

skal være, hvordan opplysningene skal samles inn, kontrolleres, registreres, oppbevares osv.

Datatilsynet vil bemerke at man i mange virksomheter allerede benytter ID-kort for ansatte. Vår erfaring er imidlertid at dette skjer på bakgrunn av at virksomheten selv har definert et behov for slike ID-kort knyttet til adgangskontroll. Det finnes, så vidt Datatilsynet er kjent med, ikke eksempler på at ID-kortene har noen konkret funksjon i forhold til arbeidsmiljø, lønnsforhold osv. Vi stiller oss tvilende til om det er mulig å oppnå positive virkninger innenfor disse områdene ved å innføre et krav om ID-kort for ansatte. Innføringen av ID-kort for ansatte vil ikke forhindre at enkelte arbeidstakere vil kunne akseptere å arbeide under langt dårligere forhold enn hva andre arbeidstakere ville akseptere. Med mindre man ser for seg at ID-kortene skal inneholde opplysninger om lønnsvilkår m.m., vil kortet i seg selv ikke bevise hvilke vilkår man er ansatt på. Behovet for at den enkelte i tillegg kan legge frem arbeidskontrakt, vil derfor være like stort som tidligere, og først ved kontroll av arbeidskontraktens vilkår, vil man få belyst om det skjer sosial dumping.

Det er ikke på noen måte belyst hvor opplysningene som skal fremgå av ID-kortet skal hentes og i hvilken grad innføringen av et krav om ID-kort medfører opprettelse av nye registre, enten hos arbeidsgiver eller hos offentlige instanser, organisasjoner eller lignende. Datatilsynet antar imidlertid at innføringen av et krav om ID-kort vil medføre opprettelsen av et eller flere nye registre, i det minste et register over duplikater til ID-kortene for bruk dersom kortet blir mistet eller stjålet og det må utstedes nytt kort. Dersom man ikke kan vise til at ID-kortene på noen måte er egnet til å oppnå de ønskede formål, står man da overfor en situasjon hvor man innfører en ordning som medfører behov for nye personregistre som ikke tjener noen hensikt. Dette er uheldig og virker lite gjennomtenkt.

Innføringen av et krav om ID-kort vil medføre at personer som per i dag er ansatt i virksomheter hvor behovet for adgangskontroll ikke nødvendigvis gjør bruk av ID-kort, likevel vil kunne bli stilt overfor en plikt til å gi fra seg opplysninger til bruk på

IDkort, herunder en plikt til å la seg avbilde. Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet til at man kan over-skue de personvernmessige konsekvenser dette kan medføre for den enkelte.

Datatilsynet noterer at det foreliggende forslag kun er tenkt å skulle gi hjemmel til en forskrift sont vil være mer detaljert i forhold til de ovennevnte problemstillinger. Vi legger til grunn at en forslag til en eventuell forskrift vil bli sendt på høring etter vanlig rutine, og at forslagene da vil være begrun-net og belyst på en bedre måte enn det som er til-fellet for lovendringsforslaget. Vi ser imidlertid at opprettelsen av en forskriftshjemmel av enkelte vil kunne oppfattes som en legitimering av behovet for en slik forskrift. Dette er lite heldig, tatt i betrakt-ning at det er svært tvilsomt om ordningen er egnet til å gi det ønskede resultat; mindre sosial dumping.

Dersom formålet med ID-kortene skal være å ivareta HMS-interesser, bør en eventuell forskrifts-hjemmel fremgå av Arbeidsmiljøloven. Som nevnt tidligere er vi imidlertid svært tvilende til om inn-gen av ID-kort for ansatte er egnet til å ivareta den-ne typen interesser. Datatilsynet vil for øvrig be-merke at det må anses som et minimum at man for-

holder seg til proporsjonalitetsprinsippet ved en eventuell avgjørelse av hvilke opplysninger som skal Ømgå av et ID-kort.

Datatilsynet har ingen innvendinger i forhold til forslaget om å lage en hjemmel for å pålegge ar-beidsgiver, hovedentreprenør eller den som har kontrakt med byggherre å kunne legge frem mann-skapslister, dokumentasjon av lønnsforhold og ut-betalt lønn på forespørsel fra offentlig myndighet. Vi er imidlertid forbauset over at det foreligger be-hov for en slik hjemmel, da vi oppfatter dette som opplysninger som arbeidsgiver uansett vil besitte med grunnlag i øvrige regler i arbeidsmiljøloven, regnskapsloven m.v., og som vi har antatt at for ek-sempel Arbeidstilsynet allerede har hjemmel til å kreve utlevert.

Med hilsen  
*Georg Apenes*  
direktør

*Astrid Flesland*  
seniorrådgiver

**Vedlegg 2****Brev fra Datatilsynet av 12. mai 2004 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet****Krav til id-kort for arbeidstakere – forholdet til personvern**

Vi har mottatt henvendelse i denne saken i brev av 7.5.04, mottatt her 11.5.04 med oppgitt svarfrist 14.5.04.

Saken reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som også etter vår mening avgjort forutsetter kvalifisert belysning og vurdering ut fra et personvern-faglig perspektiv. Tradisjonelle krav til sakers opplysning og en seriøs forvaltningspraksis ville gjøre det urimelig å skulle behandle saken innen den oppgitte fristen.

Erfarne medarbeidere – både teknologer og jurister – som bør inn i vurderingsarbeidet fra vår side er, i henhold til vår periodiserte arbeidsplan, dessuten opptatt med – allerede varslede tilsyn.

Vi er derfor tvunget til å be om forlenget svarfrist, og vil antyde, *onsdag 26.5.04*.

Med hilsen  
*Georg Apenes*  
direktør

---

---