



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 5 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven
(gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Forholdet til taushetsplikt	13
1.1	Innledning	5	4.1	Innledning	13
1.2	Håndhevingsdirektivet – bakgrunn og formål	5	4.2	Forslag på høring	13
1.3	Gjennomføringen av håndhevingsdirektivet i norsk rett	6	4.3	Høringsuttalelser	13
1.4	Høring	6	4.4	Departementets vurdering og forslag	13
2	Nærmere om håndhevings- direktivet	7	5	Arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd (forskriftshjemmel)	14
2.1	Kapittel 1 – generelle bestemmelser	7	5.1	Gjeldende rett	14
2.2	Kapittel II – styrket tilgang til informasjon	8	5.2	Forslag på høring	14
2.3	Kapittel III – administrativt samarbeid	8	5.3	Departementets vurdering og forslag	14
2.4	Kapittel IV – tilsyn og kontroll	8	6	Påleggskompetanse	15
2.5	Kapittel V – klage og søksmål mv.	8	6.1	Gjeldende rett	15
2.6	Kapittel VI – grenseoverskridende samarbeid om innkreving og underretning om administrative økonomiske sanksjoner	9	6.2	Forslag på høring	16
2.7	Kapittel VII – avsluttende bestemmelser	9	6.3	Høringsuttalelser	16
			6.4	Departementets vurdering og forslag	16
3	Grenseoverskridende samarbeid om innkreving av og underretning om administrative økonomiske sanksjoner	9	7	Administrative og økonomiske konsekvenser	17
3.1	Innledning	9	8	Merknader til de enkelte lovbestemmelsene	17
3.2	Gjeldende rett	10		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)	19
3.3	Forslag til gjennomføring	10			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 5 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 14. oktober 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

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

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

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

1.2 Håndhevingsdirektivet – bakgrunn og formål

Håndhevingsdirektivet er direkte knyttet til utsendingsdirektivet. Utsendingsdirektivet gir ikke i seg selv regler om lønns- og arbeidsvilkår for utsendte arbeidstakere, men bestemmer at EØS-statene skal gjøre gjeldende og håndheve sine nasjonale regler om nærmere angitte lønns- og arbeidsvilkår overfor utsendte arbeidstakere. Håndhevingsdirektivet gjelder informasjon om, tilsyn med og håndheving av disse reglene.

Bakgrunnen for å vedta et eget direktiv om håndhevingen av utsendingsdirektivet er først og fremst at det i mange EØS-stater er avdekket manglende håndheving og etterlevelse av reglene som følger av utsendingsdirektivet. Praksis fra EU-domstolen om utsendingsdirektivet de siste årene har skapt sterk debatt, blant annet om direktivet begrenser statenes handlingsrom til å fastsette nasjonale regler om lønns- og arbeidsvilkår og å motvirke sosial dumping. For å møte noen av disse utfordringene la Kommisjonen i 2012 frem et forslag om et eget håndhevingsdirektiv tilknyttet utsendingsdirektivet. Forslaget ble vedtatt i EU 15. mai 2014.

Det overordnede formålet med håndhevingsdirektivet er å styrke håndhevingen og etterlevelsen av reglene om lønns- og arbeidsvilkår som følger av utsendingsdirektivet. Direktivets inten-

sjon er å balansere statenes behov for å ha effektive kontrolltiltak og mekanismer som hindrer at utsendte arbeidstakere utsettes for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, mot utsendingsvirksomhetens behov for forutsigbarhet og klarhet med hensyn til hvilke regler som gjelder når de yter tjenester på tvers av landegrensene. For å oppnå dette, fokuserer håndhevingsdirektivet blant annet på krav om bedre informasjon om gjeldende regelverk og styrket myndighets-samarbeid over landegrensene. Dette er faktorer som langt på vei samsvarer med flere av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

1.3 Gjennomføringen av håndhevingsdirektivet i norsk rett

Håndhevingsdirektivet inneholder både bestemmelser som EØS-statene er forpliktet til å gjennomføre og bestemmelser av frivillig karakter.

På flere punkter er allerede norsk rett og praksis i tråd med direktivets krav. Departementet har lagt til grunn at dette er tilfelle for direktivets bestemmelser om kontraktkjedeansvar i byggebransjen (artikkel 12) og kravet om effektivt tilsyn (artikkel 10).

Utsendingsdirektivets regler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som får anvendelse for utsendte arbeidstakere i Norge, er gjennomført i forskrift av 16. desember 2005 nr. 1566 om utsending av arbeidstakere (utsendingsforskriften). Forskriften er gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd. Utsendingsforskriften har også regler om hvem som er ansvarlig for å gi tilstrekkelig informasjon om regelverket og om myndighets-samarbeid på tvers av landegrensene mv.

Flere av håndhevingsdirektivets bestemmelser utfyller og presiserer regler som allerede finnes i utsendingsforskriften. Direktivets bestemmelser er dessuten i all hovedsak av teknisk og detaljert karakter, blant annet om ansvarlig myndighet, saksbehandling, frister mv. Departementet har derfor foreslått en rekke endringer i utsendingsforskriften for å gjennomføre de fleste av direktivets materielle bestemmelser.

På enkelte punkter kreves det likevel endringer i lovgivningen. Det er nødvendig å utvide forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd noe, slik at den gir tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for de foreslåtte endringene i utsendingsforskriften. Dette omtales nærmere i punkt 5.3.1. For å oppfylle direktivets krav om gjensidig myndighetssamarbeid foreslås det en ny forskriftshjemmel i § 1-7 femte ledd, slik at depar-

tementet kan gi forskrift om nødvendige begrensninger i lovbestemt taushetsplikt. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 4.

Videre foreslår departementet en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 18 for å gjennomføre direktivets regler om gjensidig bistand mellom EØS-statene om underretning om og innkreving av administrative økonomiske sanksjoner. Det foreslås for det første å etablere tvangsgrunnlag for avgjørelser fattet av myndigheter i andre EØS-stater om økonomiske sanksjoner, slik at norske myndigheter settes i stand til å tvangsinn-drive krav som følger av slike avgjørelser. Videre angir bestemmelsen vilkår som må være oppfylt for at avgjørelsen skal kunne fullbyrdes i Norge og i andre EØS-stater. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette nærmere regler om saksbehandling, frister mv. i forskrift. Slike bestemmelser er foreslått inntatt i utsendingsforskriften, og i forskrift av 1. juni 2013 nr. 565 til lov om Statens Innkrevingsentral (SI-forskriften).

Forslaget om ny bestemmelse i kapittel 18 er nærmere omtalt under punkt 3.

Det legges også frem forslag om mindre endringer i arbeidsmiljøloven § 18-6 om Arbeidstilsynets påleggskompetanse (se punkt 6).

1.4 Høring

1.4.1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sendte den 13. januar 2016 forslag til gjennomføring av håndhevingsdirektivet i norsk rett på høring. Departementet vurderte i høringsnotatet at norsk rett på flere punkter oppfylder direktivets krav, men at det på noen punkter er nødvendig med rege-lendringer for å gjennomføre håndhevingsdirektivet i norsk rett. Det ble fremmet forslag om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), og i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Videre ble det foreslått enkelte endringer og presiseringer i utsendingsforskriften, samt i forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven (SI-forskriften).

1.4.2 Høringsinstanser

Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Kulturdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Arbeidstilsynet
 Petroleumstilsynet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidsretten
 Riksmekleren
 Universitet i Oslo, Juridisk Fakultet, Institutt for
 privatrett
 Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Hovedorganisasjonen Virke
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Kommunesektorens organisasjon KS
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

1.4.3 Høringsinstanser med merknader

Justis- og beredskapsdepartementet
 Arbeidstilsynet
 Luftfartstilsynet
 Petroleumstilsynet
 LO
 Nei til EU
 NHO
 Norsk Lastebileier-Forbund
 Unio
 YS
 Yrkestrafikkforbundet (YTF)
 Virke

1.4.4 Hovedtrekkene i høringsinnspillene

Høringsinstansene er generelt positive til departementets forslag til gjennomføring av håndhevingsdirektivet i norsk rett. Unio og Nei til EU gir imidlertid uttrykk for at de er kritiske til selve direktivet.

Arbeidstilsynet er positiv til at håndhevingsdirektivet gjennomføres i norsk rett, og slutter seg i hovedsak til departementets forslag.

NHO har ikke særlige merknader til lovforslagene, men er uenige i flere av de foreslåtte endringene i utsendingsforskriften. Dette gjelder både forslaget om å regulere momenter for vurdering av om det foreligger en utsending, plikt om at

dokumenter skal være oversatt og tilgjengelige på arbeidsplassen og at det innføres et krav om lønnsoppgaver for utsendte arbeidstakere. NHO peker også på at allmenngjøringslovens regler om solidaransvar går lenger enn hva direktivet krever.

Høringsrunden viser at arbeidstakersiden støtter de tiltakene som foreslås og ønsker flere tiltak. LO og YS ønsker at i det tillegg innføres et krav om dokumentasjon på at korrekt lønn faktisk blir utbetalt. LO ber også om at det innføres et krav om at fagforeninger kan representere utsendte arbeidstakere ved søksmål.

Departementet vil på ordinært vis følge opp høringsinstansenes innspill til forslagene til endringer i utsendingsforskriften i det videre arbeidet med forskriftsendringene. Når det gjelder uttalelser til lovforslagene, vises det til oppsummeringen i de enkelte forslagene.

2 Nærmere om håndhevingsdirektivet

2.1 Kapittel 1 – generelle bestemmelser

Håndhevingsdirektivet etablerer et felles rammeverk av tiltak og kontrollmekanismer for å sikre mer ensartet gjennomføring, anvendelse og håndheving av utsendingsdirektivet, jf. artikkel 1.

Det presiseres at direktivet ikke griper inn i utøvelsen av grunnleggende rettigheter som er anerkjent i EØS-statene, herunder retten til forhandlinger, til å inngå og håndheve tariffavtaler, og til å ta i bruk kampmidler i henhold til nasjonal rett, jf. artikkel 1 nr. 2.

Artikkel 2 inneholder definisjoner av begreper som brukes i andre bestemmelser i direktivet. Etter artikkel 3 skal EØS-statene utpeke én eller flere myndigheter som skal utøve de funksjonene som følger av håndhevingsdirektivet.

Håndhevingsdirektivet artikkel 4 slår fast at det ved vurderingen av om det foreligger en reell utsendingssituasjon skal gjøres en helhetlig vurdering av alle relevante faktiske omstendigheter. Bestemmelsen angir en rekke momenter som kan inngå i denne helthetsvurderingen. Momentene er knyttet til både forhold ved utsendervirksomheten (artikkel 4 nr. 2) og forhold ved den utsendte arbeidstakeren (artikkel 4 nr. 3). Hensikten med momentene er å gi nasjonale myndigheter veiledning med sikte på å kunne avdekke omgåelser og misbruk av utsendingsregelverket.

2.2 Kapittel II – styrket tilgang til informasjon

Artikkel 5 inneholder bestemmelser om tiltak EØS-statene skal gjennomføre for å forbedre tilgangen til informasjon om sitt nasjonale regelverk om lønns- og arbeidsvilkår som følger av utsendingsdirektivet. Informasjonen om lønns- og arbeidsvilkår skal gjøres allment tilgjengelig på en klar, fullstendig og lett tilgjengelig måte og uten krav om vederlag.

EØS-statene skal også opplyse om hvilke nasjonale organer og myndigheter utsendte arbeidstakere og virksomheter kan henvende seg til for å få generelle opplysninger om nasjonal lovgivning og praksis vedrørende rettigheter og plikter på EØS-statens territorium, jf. artikkel 5 nr. 5.

2.3 Kapittel III – administrativt samarbeid

EØS-statenes myndigheter skal samarbeide om tilsyn og håndheving, og direktivet understreker at kontroll med etterlevelse av regelverket er et felles ansvar mellom EØS-statene. Bestemmelsene sikter derfor på å ivareta både vertsstatens og etableringsstatens interesser i forbindelse med tilsyn, kontroll og håndheving av regelverket. Samarbeidet mellom EØS-statene, herunder anmodninger om bistand og svar på anmodninger, skal foregå gjennom Informasjonssystemet for det indre marked (IMI).

Det sentrale elementet i myndighetssamarbeidet er at EØS-statene har plikt til å besvare hverandres anmodninger om informasjon, både om regelverket og om virksomhetene som sender ut arbeidstakere til andre EØS-stater, jf. artikkel 6. Samarbeidet omfatter også bistand med å gjennomføre undersøkelser, tilsyn og kontroll med utsendte arbeidstakere, og det oppstilles blant annet tidsfrister for å svare på anmodninger fra andre lands myndigheter. Artikkel 6 nr. 8 regulerer bruken av opplysninger og begrenser adgangen til å bruke opplysninger fra andre EØS-stater til andre formål enn det de er innhentet for.

Artikkel 7 klargjør ansvaret for ulike oppgaver i den perioden en arbeidstaker er utsendt til en annen EØS-stat. Det er vertsstaten som har ansvaret for å føre tilsyn med at reglene om lønns- og arbeidsvilkår etter utsendingsdirektivet etterleves, jf. artikkel 7 nr. 1. Artikkel 7 nr. 2 til nr. 5 klargjør ansvaret for etableringsstaten, herunder at etableringsstaten fortsatt vil være ansvarlig for å føre kontroll med sitt nasjonale regelverk over-

for utsendingsvirksomheten, og skal varsle andre EØS-stater ved mistanke om omgørelser av utsendingsregelverket.

2.4 Kapittel IV – tilsyn og kontroll

Kapittel IV gir nærmere regler om tilsynet med etterlevelsen av reglene. Artikkel 9 regulerer hvilke administrative krav og kontrollmekanismer EØS-statene kan iverksette nasjonalt for å føre kontroll med og håndheve nasjonale regler om lønns- og arbeidsvilkår etter utsendingsdirektivet.

Artikkel 9 nr. 1, bokstavene a til f, oppstiller en uttømmende liste over konkrete tiltak som EØS-statene kan ta i bruk for å føre kontroll. Direktivet presumerer at slike tiltak er forenlige med EU-retten for øvrig.

EØS-statene kan også innføre andre tiltak, jf. artikkel 9 nr. 2, dersom det oppstår situasjoner eller ny utvikling som gjør at eksisterende krav og kontrollmekanismer viser seg å ikke være tilstrekkelige eller virkningsfulle nok til å sikre effektiv kontroll med etterlevelsen av regelverket. Det legges til grunn at EØS-statene i disse tilfellene må vurdere om tiltaket er forenlig med EU-traktaten¹ artikkel 56, som tilsvarende EØS-avtalen artikkel 36, om at tiltaket må være egnet, begrunnet i et allment hensyn og proporsjonalt.

Artikkel 10 pålegger EØS-statene å ha hensiktsmessige og effektive kontroll- og overvåkningsmekanismer og at tilsynsmyndighetene faktisk gjennomfører tilsyn med at utsendingsdirektivet etterleves.

2.5 Kapittel V – klage og søksmål mv.

Kapittel V inneholder bestemmelser som har som formål å sikre utsendte arbeidstakere mulighet til å gjøre gjeldende sine rettigheter, herunder klage og søksmål. Denne retten skal foreligge også i det landet en utsendt arbeidstaker er eller har vært utsendt til, selv om arbeidsforholdet som gir opphav til klagen er opphørt. Utsendte arbeidstakere som går til søksmål eller innleder administrativ prosedyre mot arbeidsgiver skal være beskyttet mot «ugunstig behandling» fra arbeidsgiveren. I tillegg skal tredjeparter, slik som fagforeninger og andre foreninger, organisasjoner o.l., kunne tre inn i en rettslig eller administrativ sak på vegne av, eller til støtte for, utsendte arbeidstakere eller deres arbeidsgiver.

Artikkel 12 har bestemmelser om kontraktkjedeansvar for hovedleverandør for lønnskrav fra

¹ Treaty on the Functioning of the European Union.

utsendte arbeidstakere ansatt hos en underleverandør. For det første slås det fast at EØS-statene *kan* innføre ordninger som har til hensikt å sikre at den utsendte arbeidstakeren kan holde den oppdragsgiveren som arbeidsgiveren er direkte underleverandør til, ansvarlig for utestående lønn og andre ytelser som vedkommende har krav på etter utsendingsdirektivet artikkel 3. For det andre *skal* EØS-statene innføre ordninger i *byggebransjen* som sikrer at den utsendte arbeidstakeren kan holde den oppdragsgiveren, som arbeidsgiveren er direkte underleverandør til, ansvarlig for utestående lønn mv. Direktivet åpner likevel for nasjonale regler om unntak fra kontraktkjedeansvaret basert på «due diligence», jf. artikkel 12 nr. 5. Statene kan dessuten velge å benytte alternative metoder som muliggjør effektive og avskrekkende sanksjoner mot hovedleverandør i et underleverandørforhold, for å håndtere svindel og misbruk. Direktivet åpner for at EØS-statene kan innføre *strengere* ansvarsregler i nasjonal rett, forutsatt at disse holder seg innenfor EU-retten og er utformet på en ikke-diskriminerende og proporsjonal måte. Det er dessuten presisert at det er adgang til å innføre kontraktkjedeansvar i *andre bransjer* enn byggebransjen.

2.6 Kapittel VI – grenseoverskridende samarbeid om innkreving og underretning om administrative økonomiske sanksjoner

Håndhevingsdirektivet kapittel VI har forholdsvis detaljerte regler om at EØS-statene skal bistå hverandre med å underrette om og kreve inn administrative økonomiske sanksjoner og bøter (heretter økonomiske sanksjoner) som følge av brudd på nasjonale regler som gjennomfører utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet. Hensikten med det grenseoverskridende samarbeidet er å bidra til mer effektiv sanksjonering ved brudd på slike regler.

Artikkel 15 inneholder generelle regler og prinsipper for bistanden med å kreve inn og underrette om avgjørelser om økonomiske sanksjoner. Artikkel 16 regulerer minstekravene til hvilke opplysninger en anmodning skal inneholde, og hvilke frister som gjelder for hhv. avsender- og mottakerlandet. Anmodningen skal sendes gjennom Informasjonssystemet for det indre marked (IMI), jf. artikkel 21.

Etter artikkel 17 kan en EØS-stat som mottar en anmodning velge å avvise denne på visse vilkår, for eksempel om den inneholder ufullstendige opplysninger, eller hvor det er åpenbart at anmod-

ningen ikke samsvarer med den underliggende avgjørelsen.

Artikkel 18 har regler om suspensjon av bistand med innkreving eller underretning om en avgjørelse dersom sanksjonen, boten eller pengekravet blir bestridt. I slike tilfeller stanses gjennomføringen av anmodningen midlertidig frem til rett organ i den EØS-staten som har ilagt den økonomiske sanksjonen har tatt stilling til spørsmålet.

Det følger av artikkel 19 at alle pengebeløp som kreves inn i medhold av kapittel VI skal tilfalle den EØS-staten som gjennomfører innkrevingen. Beløpet kreves inn i den valuta som gjelder i landet som gjennomfører innkrevingen.

2.7 Kapittel VII – avsluttende bestemmelser

Kapittel VII inneholder en del avsluttende regler, blant annet plikt til å fastsette sanksjoner ved brudd på nasjonale regler som gjennomfører håndhevingsdirektivet.

Det følger av artikkel 21 at administrativt samarbeid og gjensidig bistand mellom EØS-statenes kompetente myndigheter, jf. artiklene 6 og 7, 10 nr. 3 og 14 til 18, skal gjennomføres gjennom det allerede etablerte Informasjonssystemet for det indre marked (IMI).

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

3.1 Innledning

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

Nedenfor gis en kort oversikt over Arbeidstilsynets kompetanse til å ilegge ulike administrative sanksjoner etter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, samt Statens innkrevingsentralens kompetanse til å kreve inn slike gebyrer.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Hjemmel for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Etter arbeidsmiljøloven §§ 18-6 og 18-7 kan Arbeidstilsynet gi pålegg om å gjennomføre nærmere angitte bestemmelser i loven og fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av fristen for å etterkomme pålegget. Tvangsmulktens formål er å fungere som et pressmiddel for å sikre at pålegget blir oppfylt.

Etter arbeidsmiljøloven § 18-10 kan Arbeidstilsynet ilegge overtredelsesgebyr for brudd på en rekke av arbeidsmiljølovens regler. Arbeidstilsynet kan også ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter gitt i medhold av allmenngjøringsloven, jf. allmenngjøringsloven § 11. Et vedtak om overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon og er ikke å regne som straff i formell forstand, selv om formålet med gebyret er av pønalt art. Overtredelsesgebyret etter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven kan maksimalt utgjøre 15 ganger folketrygdens grunnbeløp og tilfaller statskassen.

3.2.2 Innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Statens innkrevingsentral (SI) krever inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf. SI-forskriften § 1 første ledd bokstav g og f.² Dette gjelder i utgangspunktet både hvor debitor er bosatt i Norge og hvor debitor er bosatt eller etablert i utlandet.

Innkrevingsentralen kan gjennomføre både frivillig (utenrettslig) og tvungen innkreving av disse kravene. Frivillig innkreving reguleres av reglene i SI-loven, mens tvungen innkreving reguleres i tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 flg. Innkrevingsentralen har særnamsmyndighet for de fleste krav den har innkrevingsansvaret for, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 flg. Med særnamsmyndighet menes myndighet til selv å stifte utleggspant eller etablere utleggstrekk.

Adgangen til å gjennomføre frivillig eller tvungen innkreving mot debitor bosatt eller etablert i utlandet, er imidlertid begrenset til tilfeller hvor en utenlandsk debitor har tilgjengelige inntekts- eller formuesgoder i Norge som er tjenlige for utlegg. For de tilfellene det finnes slike inntekts- eller formuesgoder vil SI kunne gjennomføre både frivillig og tvungen innkreving

etter de samme regler som det er redegjort for over.

For det tilfellet at virksomheten ikke har inntekts- eller formuesgoder i Norge har SI bare kompetanse til å sende faktura og purring til selskapet (frivillig innkreving). Statens innkrevingsentral har som særnamsmyndighet ingen myndighet til å avholde utleggsforretning eller gjennomføre tvungen innkreving utenfor Norge.

3.2.3 Nærmere om vilkårene for å gjennomføre tvungen innkreving

For å gjennomføre tvungen innkreving, herunder utleggsforretning, må det foreligge et tvangskraftig tvangsgrunnlag for kravet. Vedtak om tvangsmulkt etter arbeidsmiljøloven § 18-7 er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav d. For overtredelsesgebyr følger det direkte av arbeidsmiljøloven § 18-10 tredje ledd at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Tvangsfullbyrdelse av *utenlandske* krav i Norge er mulig i den grad det følger av norsk lov eller overenskomst med fremmed stat, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav f. Tvangsfullbyrdelsesloven inneholder flere særlige bestemmelser om tvangsfullbyrdelse av utenlandske krav. Det vises bl.a. til tvangsfullbyrdelsesloven § 7-3 fjerde ledd om at en begjæring om fullbyrdelse av utenlandske tvangsgrunnlag skal settes frem for tingretten. Saken vil deretter bli oversendt til namsmannen for fullbyrdelse. Videre følger det av tvangsfullbyrdelsesloven § 4-17 at utenlandsk tvangsgrunnlag kan begjæres fullbyrdet når det er tvangskraftig i opphavsstaten. Adgangen til tvangsfullbyrdelse i Norge forutsetter således at tvangsgrunnlaget også kan kreves tvangsfullbyrdet i det landet hvor avgjørelsen er fattet.

3.3 Forslag til gjennomføring

3.3.1 Høringsforslag

Departementet foreslo i høringen å gjennomføre håndhevingsdirektivet kapittel VI i lov (arbeidsmiljøloven) og forskrift (utsendingsforskriften). Direktivets regler om underretning (artikkel 15 nr. 1 bokstav b) ble foreslått fullt ut regulert gjennom nye bestemmelser i utsendingsforskriften, mens reglene om innkreving (artikkel 15 nr. 1 bokstav a), ble foreslått regulert dels i arbeidsmiljøloven og dels i utsendingsforskriften og SI-forskriften.

² Forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven.

Det ble for det første foreslått en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 18 for å regulere SIs adgang til å kreve inn administrative sanksjoner og bøter ilagt i andre EØS-stater mot norske virksomheter. Videre ble det foreslått at innkrevingscentralens adgang til å be om bistand til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, som er ilagt utenlandske virksomheter som har drevet tjenestevirksomhet i Norge, reguleres i samme bestemmelse. Departementet foreslo i tråd med direktivet at alle pengekrav som blir krevd inn i medhold av bestemmelsen tilfaller den EØS-stat som gjennomfører innkrevningen (artikkel 19 nr. 1). Departementet foreslo også en egen forskriftshjemmel for å regulere direktivets krav til den praktiske gjennomføringen av bistanden, herunder fristregler (artikkel 16), adgangen til å avvise en henvendelse om inndrivelse (artikkel 17) og adgangen til å suspendere bistanden (artikkel 18).

I arbeidsmiljøloven kapittel 18 ble det foreslått følgende bestemmelse:

«Gjensidig bistand om innkreving av økonomiske administrative sanksjoner

- (1) Avgjørelser om økonomiske administrative sanksjoner og bøter av ansvarlig myndighet i annet EØS-land eller utenlandsk domstol, er bindende i Norge og kan fullbyrdes hvis:
 - a) avgjørelsen gjelder manglende overholdelse av nasjonale regler som følger av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting eller direktiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbeid i informasjonssystemet for det indre marked, og
 - b) avgjørelsen ikke kan påklages eller er rettskraftig.
- (2) Krav som følger av avgjørelse etter første ledd kreves inn av Statens innkrevingsentral med mindre departementet bestemmer noe annet.
- (3) Statens innkrevingsentral kan anmode ansvarlige myndigheter i andre EØS-land om å kreve inn pengekrav som følger av vedtak som nevnt i arbeidsmiljøloven § 18-7 (tvangsmulkt), § 18-10 (overtredelsesgebyr), og som oppfyller vilkårene i første ledd bokstavene a) og b).
- (4) Pengekrav som kreves inn i medhold av første ledd tilfaller statskassen. Pengekrav

som kreves inn i medhold av tredje ledd tilfaller det EØS-land som gjennomfører innkrevningen.

- (5) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av denne bestemmelsen.»

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er kommet få merknader til forslaget. Unio og YS støtter departementets forslag om grenseoverskridende samarbeid om innkreving og underretning om administrative økonomiske sanksjoner.

Arbeidstilsynet er positive til at det innføres regler om bistand til innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Arbeidstilsynet peker på at det i enkeltsaker, spesielt saker om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, er utfordrende å kreve inn reaksjoner og sanksjoner når virksomheten er hjemmehørende i et annet land. Forslaget kan bidra til at tvangsmulkt benyttes fremfor stansing av virksomheten som pressmiddel for oppfyllelse av pålegg. Dette kan gi Arbeidstilsynet mulighet til å velge mellom flere effektive sanksjonsmidler i enkeltsaker, herunder overtredelsesgebyrer.

3.3.3 Departementets vurdering og forslag

3.3.3.1 Ansvarlig myndighet

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

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

3.3.3.2 *Adgang til å fullbyrde avgjørelser fra andre EØS-stater*

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

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

3.3.3.3 *Bistand til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer i andre EØS-stater*

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

Det foreslås at innkrevingsentralen skal kunne anmode ansvarlige myndigheter i andre EØS-stater om å kreve inn alle pengekrav som følger av vedtak om tvangsmulkt (arbeidsmiljøloven § 18-7) og overtredelsesgebyr (arbeidsmiljøloven

§ 18-10). Slik anmodning må skje på tilsvarende vilkår som nevnt i punkt 3.3.3.2. Dette innebærer at tvangsmulkten eller overtredelsesgebyret må være ilagt som følge av brudd på regler som gjennomfører utsendingsdirektivet eller håndhevingsdirektivet. Videre må vedtakene være endelig avgjort i den forstand at klagefristen er utløpt, klagebehandlingen avsluttet eller rettskraftig avgjort.

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

3.3.3.4 *Generelle bestemmelser*

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

Departementet har i høringen foreslått at direktivets bestemmelser om bistand med å underrette om avgjørelser om administrative sanksjoner (artikkel 15 nr. 1 bokstav b) gjennomføres i forskrift. Forslaget gir Arbeidstilsynet ansvaret for å behandle anmodninger om å underrette norske virksomheter om avgjørelser om økonomiske sanksjoner fra andre EØS-stater. Samtidig gis Arbeidstilsynet adgang til å be om bistand fra andre EØS-stater til å underrette om avgjørelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mot utenlandske virksomheter.

Departementet foreslo opprinnelig at hjemmel til å fastsette regler om underretning skulle omfattes av ny § 1-7 fjerde ledd i arbeidsmiljøloven, men har kommet til at det er mer hensiktsmessig at forskriftshjemmelen fremgår av den foreslåtte bestemmelsen i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Det vil gi bedre sammenheng og lette tilgjengeligheten om alle bestemmelsene som gjennomfører direktivets kapittel VI samles på ett sted. Det fore-

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

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

4 Forholdet til taushetsplikt

4.1 Innledning

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

4.2 Forslag på høring

Departementet pekte i høringen på at bruk av IMI vil medføre utveksling av opplysninger om personer og virksomheter som kan være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Det ble derfor foreslått å tilføye en særskilt begrensning i taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 b nr. 8, slik at oppgaver forvaltningen tillegges etter utsendingsforskriften, knyttet til det administrative samarbeidet, kan utføres uten hinder av taushetsplikten.

Det ble i høringen foreslått følgende tilføyelser i forvaltningsloven § 13 b nr. 8:

«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

- 1....
- 2....

8. at forvaltningsorganet gir et forvaltningsorgan i en annen EØS-stat opplysninger som forutsatt i tjenesteloven og *forskrift 16.12.2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere.*»

4.3 Høringsuttalelser

Arbeidstilsynet fremhevet i høringen at oppslag i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret) er et viktig verktøy i tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår, og at andre EØS-stater i noen tilfeller vil kunne ha behov for informasjon som er oppført i registeret. Tilsynet viste videre til at forskrift om AA-registeret³ § 15 slår fast at enhver som i medhold av forskriften får opplysninger fra AA-registeret har taushetsplikt etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7, jf. forvaltningsloven §§ 13-13e, noe som medfører at Arbeidstilsynets ansatte vil være forhindret fra å formidle informasjon fra AA-registeret til forvaltningsorganer i andre EØS-stater.

Justis- og beredskapsdepartementet viste til at forvaltningslovens regler om unntak fra taushetsplikten først og fremst bør inneholde bestemmelser som har et generelt tilsnitt, og at den foreslåtte bestemmelsen derfor passer bedre i særlovvgivningen.

4.4 Departementets vurdering og forslag

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

Arbeids- og sosialdepartementet er enig i Justis- og beredskapsdepartementets merknad, og foreslår å regulere begrensning i taushetsplikten i arbeidsmiljøloven i stedet for forvaltningsloven. Departementet foreslår også å henvise til forskrift fastsatt med hjemmel i

³ Forskrift 18. august 2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd, og ikke direkte til utsendingsforskriften. Denne hjemmelen viser til de oppgaver Arbeidstilsynet skal ivareta. For at unntaket fra taushetsplikt også skal omfatte utførelsen av de oppgavene Statens innkrevingsentral pålegges, har departementet funnet det nødvendig også å henvise til den foreslåtte bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-11 femte ledd. Denne bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om gjennomføringen av underretning og innkreving av avgjørelser.

Videre har departementet kommet til at det kan være hensiktsmessig å ta høyde for at den aktuelle myndigheten i en annen EØS-stat ikke nødvendigvis er et forvaltningsorgan. Det foreslås derfor å erstatte referansen til «forvaltningsorganer i en annen EØS-stat» med «ansvarlig myndighet i en annen EØS-stat». Departementet viser i denne forbindelse til håndhevingsdirektivet artikkel 2 bokstav a, som definerer «ansvarlig myndighet» som de myndigheter eller organer som en EØS-stat har utpekt til å utføre oppgaver som følger av utsendingsdirektivet eller håndhevingsdirektivet.

Departementet foreslår at regelen tas inn i et nytt femte ledd i arbeidsmiljøloven § 1-7:

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

5 Arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd (forskriftshjemmel)

5.1 Gjeldende rett

Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1566 om utsending av arbeidstakere (utsendingsforskriften) gjennomfører utsendingsdirektivets regler om lønns- og arbeidsvilkår. Utsendingsforskriften er fastsatt med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd, hvor det fremgår at Kongen kan gi forskrift om hvilke bestemmelser i loven som skal gjelde for utsendte arbeidstakere.

Utsendingsforskriften angir hvilke regler om lønns- og arbeidsvilkår som skal gjøres gjeldende overfor utsendte arbeidstakere, hvem som er ansvarlig for å gi tilstrekkelig informasjon om regelverket, om myndighetssamarbeid på tvers av landegrensene mv.

5.2 Forslag på høring

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd til å også gi hjemmel til å fastsette nødvendige regler som skal sikre etterlevelsen av utsendingsreglene. Videre foreslo departementet å flytte forskriftskompetansen fra Kongen til departementet.

Departementet foreslo også en endring i ordlyden til § 1-7 fjerde ledd for å klargjøre at også lønns- og arbeidsvilkår, som følger av andre lover enn arbeidsmiljøloven, kan gjøres gjeldende overfor utsendte arbeidstakere.

Departementet foreslo følgende ordlyd i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd:

«Departementet kan i forskrift gi regler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for utsendte arbeidstakere og nødvendige bestemmelser for å sikre etterlevelse av reglene.»

Det har ikke kommet vesentlige merknader til forslaget i høringen.

5.3 Departementets vurdering og forslag

5.3.1 Utvidelse av forskriftshjemmelen

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

- En ikke uttømmende liste over momenter som skal inngå i vurderingen av om det foreligger en reell utsendingssituasjon tas inn i utsendingsforskriften, jf. artikkel 4.
- At plikten etter arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd til å utstede lønnsoppgave også skal gjelde for utenlandske tjenesteytere som sender arbeidstakere til Norge for å utføre arbeid, jf. artikkel 9 nr. 1 bokstav b.
- En plikt for utenlandske tjenesteytere til å ha visse dokumenter tilgjengelige på arbeidsplas-

sen når det utføres arbeid Norge, jf. artikkel 9 nr. 1 bokstav d.

- En bestemmelse som skal beskytte utsendte arbeidstakere som går til søksmål eller fremsetter en administrativ klage mot sin arbeidsgiver. Dette omfatter også krav om erstatning for ulovlig gjengjeldelse, jf. artikkel 11 nr. 5.
- En bestemmelse som skal motvirke at utsendte arbeidstakere trekkes uforholdsmessig mye i lønnen i forbindelse med at arbeidsgiver stiller bolig til disposisjon for arbeidstaker, jf. artikkel 11 nr. 6 bokstav c.
- Mer detaljerte regler om hva innholdet i myndighetssamarbeidet skal gå ut på, jf. artikkel 6 og 7.

Departementet mener det er hensiktsmessig at enkelte av de ovennevnte tiltakene uttrykkelig fremgår av forskriftshjemmelen. Dette vil bidra til å klargjøre hvilke tiltak som kan reguleres i forskrift for å sikre etterlevelsen av regelverket. Departementet foreslår derfor en ikke uttømmende opplisting av tiltak som forskriftshjemmelen er ment å dekke. Etter departementets vurdering bør det bl.a. fremgå at det i forskrift kan gis regler om samarbeid med myndigheter i andre EØS-stater, vern og erstatning ved gjengjeldelse fra arbeidsgiver, og regler om at vederlag for innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver skal stå i et rimelig forhold til lønnen og til boligens standard.

I høringsforslaget la departementet opp til at § 1-7 fjerde ledd også skulle omfatte hjemmel til å fastsette regler for å gjennomføre direktivets regler om underretning av utenlandske avgjørelser. Departementet har imidlertid kommet til at det er mer hensiktsmessig å samle forskriftshjemmelen for alle regler som skal gjennomføre direktivets kapittel VI om gjensidig bistand i forbindelse med administrative økonomiske sanksjoner – det vil si både underretning og inndrivning – på ett sted. Forskriftshjemmel knyttet til underretning foreslås derfor inntatt i den nye bestemmelsen § 18-11 femte ledd.

5.3.2 Endring i ordlyd

Lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere i Norge følger av flere lover enn bare arbeidsmiljøloven. Ordlyden i forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd kan fremstå som noe uklar, og departementet foreslår derfor å endre ordlyden slik at det uttrykkelig fremgår at det kan gis forskrift om «hvilke lønns- og arbeidsvilkår» som skal gjelde for utsendte

arbeidstakere. Utsendingsforskriften § 2, som regulerer hvilke bestemmelser som gjelder for utsendte arbeidstakere til Norge, bruker begrepet «arbeids- og ansettelsesvilkår». Imidlertid brukes begrepet «lønns- og arbeidsvilkår» andre steder i arbeidsmiljøloven. Det taler for at «lønns- og arbeidsvilkår» også brukes i § 1-7. I tillegg vises det til at dette er et innarbeidet begrep i annen lovgivning på arbeidslivsområdet. Departementet foreslår derfor å bruke begrepet «lønns- og arbeidsvilkår» i § 1-7, men presiserer at begrepet skal forstås på tilsvarende måte som begrepet «arbeids- og ansettelsesvilkår» i utsendingsforskriften § 2. Videre bør det presiseres at dette gjelder lønns- og arbeidsvilkår gitt «i eller i medhold av lov». Bestemmelsen gir med andre ord ikke hjemmel til å fastsette nye lønns- og arbeidsvilkår, men hjemmel til å fastsette at lønns- og arbeidsvilkår som allerede følger av lov og forskrift også skal gjelde for utsendte arbeidstakere.

5.3.3 Forskriftskompetanse

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

6 Påleggskompetanse

6.1 Gjeldende rett

Arbeidstilsynet kan gi *pålegg* om å iverksette tiltak for å rette forhold som er i strid med loven eller med forskrifter hjemlet i lov, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6. Påleggskompetansen er positivt avgrenset gjennom en angivelse av hvilke bestemmelser og kapitler i loven denne gjelder for. Etter arbeidsmiljøloven § 18-7 kan det i pålegg fastsettes løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av fristen for å etterkomme pålegget. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt. Etter arbeidsmiljøloven § 18-8 kan tilsynsmyndighetene helt eller delvis stanse en virksomhet dersom pålegget ikke oppfylles innen fristen.

Etter arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd plikter arbeidsgiver å gi arbeidstaker en skriftlig

oppgave over beregningsmåten for lønn, beregningsgrunnlaget for feriepenger og trekk som er foretatt (lønnsoppgave). Arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd omfattes ikke av oppregningen i arbeidsmiljøloven § 18-6, og er derfor ikke omfattet av Arbeidstilsynets påleggskompetanse.

6.2 Forslag på høring

Det ble foreslått å utvide Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter § 18-6 til også å gjelde arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd. Samtidig foreslo departementet at lønnsoppgaveplikten etter arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd også gjøres gjeldende for utsendingsvirksomheten ved at det i utsendingsforskriften henvises til arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd.

6.3 Høringsuttalelser

LO, Unio, YS og YTF støtter forslaget. Arbeidstilsynet foreslår at påleggskompetansen i tillegg bør omfatte de plikter som foreslås fastsatt i utsendingsforskriften.

LO og Arbeidstilsynet mener at det i tillegg bør stilles krav om dokumentasjon på at lønn faktisk er utbetalt (slik artikkel 9 nr. 1 bokstav b åpner for).

NHO har ingen merknader til forslaget om å utvide påleggskompetansen, men ber om at departementet vurderer om det er hensiktsmessig å gjøre § 14-15 femte ledd gjeldende for utsendte arbeidstakere. NHO erfarer at lønns-, trygd- og feriesystemer varierer mellom medlemslandene, slik at en henvisning til lønn, trekk og feriepenger kan være vanskelig å forstå.

6.4 Departementets vurdering og forslag

6.4.1 Påleggskompetanse – plikt til å utstede lønnslipp

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

pålegg om å fremlegge arbeidsavtaler og annen relevant dokumentasjon som viser at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, jf. allmenngjøringsloven § 11.

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

6.4.2 Påleggskompetanse – utsendingsforskriften

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

Slik redegjort for i punkt 5.3.1 er det foreslått flere nye bestemmelser i utsendingsforskriften for å gjennomføre håndhevingsdirektivet. Etter gjeldende rett vil Arbeidstilsynet kunne føre tilsyn med at disse bestemmelsene etterleveres, og kreve nødvendig informasjon fra virksomheten i medhold av arbeidsmiljøloven §§ 18-1, 18-4 og 18-5. Bestemmelsene vil imidlertid ikke være omfattet av Arbeidstilsynets ordinære påleggskompetanse etter § 18-6. Departementet mener at det bør være adgang til å håndheve enkelte av de foreslåtte bestemmelsene i utsendingsforskriften. Det foreslås derfor at arbeidsmiljøloven § 1-7 skal omfattes av Arbeidstilsynets ordinære påleggskompetanse etter § 18-6. Departementet mener at dette bør gjelde for den foreslåtte bestemmelsen om å ha dokumenter tilgjengelig på arbeidsplassen. Etter departementets vurdering bør imidlertid påleggskompetansen avgrenses mot privatrettslige bestemmelser i utsendingsforskriften, det vil si bestemmelser som

først og fremst knytter seg til de avtalerettslige sidene av forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (for eksempel forslaget om vederlag for innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver). Slike bestemmelser bør den private part selv være ansvarlig for å håndheve.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Økte krav til informasjon til tjenesteytere og utsendte arbeidstakere vil få økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet. Disse knytter seg til utgifter til å utarbeide en offisiell nettside, informasjonsmateriale og utgifter til oversettingstjenester. Selv om flere av utgiftene er engangsutgifter, vil det også knytte seg økte utgifter til drift og oppdatering av nettside og informasjon.

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

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

8 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Til § 1-7 fjerde ledd

Bestemmelsen gir departementet kompetanse til å fastsette hvilke lønns- og arbeidsvilkår som

skal gjelde for utsendte arbeidstakere. Kompetansen lå tidligere hos Kongen. Videre er forskriftshjemmelen utvidet, slik at departementet i forskrift kan gi bestemmelser for å sikre etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere. Hvilke bestemmelser forskriftshjemmelen er ment å dekke følger av håndhevingsdirektivet. For å klargjøre forskriftshjemmelens rekkevidde foreslår departementet en ikke uttømmende opplisting av tiltak som følger av håndhevingsdirektivet, og som er ment omfattet av forskriftshjemmelen. Det vises til nærmere omtale i punkt 5.3.

Til § 1-7 femte ledd

Bestemmelsen begrenser lovbestemt taushetsplikt i forbindelse med grenseoverskridende samarbeid med ansvarlige myndigheter i andre EØS-stater. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 4.4.

Til § 18-6 første ledd

Arbeidstilsynets påleggskompetanse utvides til også å omfatte § 1-7 og § 14-15 femte ledd. Utvidelsen gir Arbeidstilsynet hjemmel til både å håndheve bestemmelser i utsendingsforskriften og arbeidsgivers plikter til å gi arbeidstakeren skriftlig oppgave over beregningsmåten for lønn, beregningsgrunnlaget for feriepenger og trekk som er foretatt. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 6.4.

Til § 18-11

Bestemmelsen gir Arbeidstilsynet og Statens innkrevingsentral kompetanse til å samarbeid med myndigheter i andre EØS-stater om underretning og innkreving av administrative økonomiske sanksjoner for brudd på nasjonale regler som gjennomfører utsendingsdirektivet (96/71/EF) og håndhevingsdirektivet (2014/67/EU). Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 3.3.

Til ikrafttredelse

Bestemmelsen overlater til Kongen å bestemme når loven trer i kraft.

Endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.).

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 (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)

I

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

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

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

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

§ 18-6 første ledd skal lyde:

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

Ny § 18-11 skal lyde:

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

(1) Avgjørelser om økonomiske administrative sanksjoner og bøter ilagt av ansvarlig myndighet eller domstol i annen EØS-stat er bindende i Norge og kan fullbyrdes hvis avgjørelsen gjelder manglende overholdelse av nasjonale regler som gjennomfører EØS-avtalens vedlegg XVIII nr. 30 (direktiv 96/71/EF) om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, eller direktiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbeid i informasjonssystemet for det indre marked, slik dette er innlemmet i EØS-avtalen, og avgjørelsen ikke kan påklages eller er rettskraftig.

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

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

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

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

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

