



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
04/1216

Vår ref
200701361-/HAG-1

Dato
07.06.2007

Høring - Rapportering av utenlandske oppdrags- og arbeidstakere - forslag til endring av ligningsloven § 6-10 nr. 1 til 3 med tilhørende sanksjonsregler og av merverdiavgiftsloven § 49 a.

Vi viser til brev fra Finansdepartementet av 6.mars 2007 og vedlagte høringssak.

Forslaget til endringer iplikten til rapportering av utenlandske oppdrags- og arbeidstakere etter ligningsloven § 6-10 nr. 1 til 3 med tilhørende sanksjonsregler og merverdiavgiftsloven § 49 a har stor relevans for Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde i flere sammenhenger.

Registrering av utenlandske arbeidstakere er avgjørende i forhold til å få oversikt over hvor mange som kommer til Norge og effekter på arbeidsmarkedet, herunder tilsyn og kontroll med sosial dumping. Rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) og tallene fra etaten er et viktig virkemiddel i arbeidet med overvåkning av arbeidsinnvandringen, og har til dels vært den eneste kilden til informasjon om omfanget av tjenesteinnvandring. Registreringsplikten har dermed stor betydning for arbeidet også til Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet. Blant annet er informasjonen som blir tilgjengelig gjennom rapporteringsplikter til skatteetaten et viktig bidrag ved tilsynsetatenes oppfølging av allmenngjøringsforskriftene.

Som nevnt i høringsnotatet ble rapporteringsplikten til SFU ved lovendring 10. desember 2004 utvidet til å gjelde alle bransjer og alle utenlandske arbeidstakere (ikke bare arbeidstakere knyttet til oppdrag). Formålet med endringen var at dette skulle bidra til å forhindre sosial dumping og svart arbeid etter EØS-utvidelsen 1. mai 2004. Endringen er

ikke trådt i kraft. Endringen ville etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets mening, ivareta et behov for bedre oversikt over omfanget av tjenestinnvandringen. I høringsnotatet fra Finansdepartementet er det foreslått å reversere den vedtatte bestemmelsen om rapportering av alle ansatte arbeidstakere (også arbeidstakere uten tilknytning til oppdrag). Når det gjelder individuelle arbeidstakere fra de nye EØS-landene, har vi foreløpig relativt god oversikt gjennom registrering i UDI, som en følge av overgangsordningene. Når overgangsordningen opphører, blir det imidlertid viktig at denne gruppen blir omfattet av en form for rapporteringsplikt, for eksempel til AA-registeret, slik at vi ikke mister oversikten over omfanget av denne typen arbeidsinnvandring også.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreker behovet for å se forslagene til endringer i ligningsloven i sammenheng blant annet med den pågående revisjon av forskrift om meldeplikt til AA-registeret. Det er nødvendig å videreføre dialogen mellom departementene for å sikre koordinering i det videre arbeidet med de relevante hørings saker. Vi er positive til en samordning mellom rapporteringsplikten etter ligningsloven og meldeplikten til AA-registeret, men understreker samtidig at en endring/innskrenking av rapporteringsplikten for utenlandske arbeidstakere til skatteetaten ikke må iverksettes før de nødvendige endringer er foretatt i AA-registeret, for å sikre kontinuitet i rapporteringen av utenlandske arbeidstakerne som kommer til Norge.

Byggebransjen er tradisjonelt preget av mange kontraktsforhold, lange kontraktskjeder, stramme tidsfrister og et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Det er også i denne bransjen at Arbeidstilsynet har avdekket de fleste og verste eksemplene på dårlige lønns- og arbeidsvilkår og brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsreglene i arbeidsmiljøloven. Disse forholdene er bakgrunnen for at det nettopp er i denne bransjen at allmenngjøring av tariffavtaler er tatt i bruk og at også andre tiltak på vårt ansvarsområde er iverksatt. Vi støtter av den grunn Finansdepartementets forslag i høringsnotatet om rapporteringsplikten til etaten også i framtiden skal gjelde generelt (dvs. uten unntak) for oppdrag i bygge- og anleggsbransjen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedtok en ny forskrift om id-kort for bygge- og anleggsbransjen 30. mars 2007. Innføring av id-kort er et tiltak begrunnet i hensynet til kontroll med helse, miljø og sikkerhet, men skal også bidra til mer seriøse forhold i bransjen, jf. regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. For å sikre at id-kortet bidrar til økt seriøsitet, er det et vilkår at lovpålagte krav om rapporterings-/opplysningsplikt til relevante registre er oppfylt. Sikkerheten og kontrollen i kortet ligger i at kortutsteder skal kontrollere virksomheten opp mot relevante registre, og utstede id-kort til arbeidstakeren bare når det er bekreftet at virksomheten har oppfylt lovpålagte registreringsplikter i ett eller flere registre. Kravet om id-kort gjelder alle virksomheter innen bygg og anlegg, både norske og utenlandske. Både SFU og Merverdiavgiftsmanntallet er offentlige registre som er aktuelle som kontrollpunkter i

denne sammenheng. Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at Finansdepartementet har igangsatt de nødvendige tiltak for å gjøre disse registrene til tilfredsstillende kontrollpunkt for utstedelse av id-kort. Vi viser til at oppdraget med produksjon av id-kort har vært lagt ut på offentlig anbud. Etter planen vil de nye kortene kunne bli tatt i bruk i løpet av høsten 2007.

Vi forstår Finansdepartementets høringsforslag slik at det innebærer at meldeplikt til SFU skal avskjære meldeplikt til AA-registeret. I forhold til krav om registreringsplikt knytte til id-kortene, fordrer dette ingen kommentar fra oss, forutsatt at systemet blir slik at enhver virksomhet og arbeidstaker er registreringspliktig i minst ett offentlig register som det vil være mulig å kontrollere før utstedelse av id-kort, jf. våre merknader foran om behov for samordning i departementenes regelverksarbeid.

Særlig om forholdet til meldeplikt til AA-registeret

Ligningsloven § 6-10

Forslaget til endringer i rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 er av stor betydning for Arbeids- og inkluderingsdepartementets arbeid med revisjon av forskriften om meldeplikt til AA-registeret. Vi noterer oss at forholdet mellom rapporteringsplikten etter ligningsloven og meldeplikten til AA-registeret er et sentralt tema i høringsnotatet, og at man etter noe drøfting kommer til de samme konklusjoner som i høringsnotatet om AA-forskriften:

- At det bare bør foreligge rapporteringsplikt/meldeplikt til ett av registrene.
- At meldeplikten etter ligningsloven bør gis forrang framfor meldeplikten til AA-registeret.

I vårt videre arbeid med AA-forskriften vil vi inntil videre legge disse prinsippene til grunn. Vi viser i den forbindelse til vedlagte høringsuttalelse, datert 22. mai 2007, fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, der det går inn for at alle arbeidsforhold skal registreres i AA-registeret, også de som etter Finansdepartementets høringsnotat skal rapporteres til Sentralskattekontoret.

Vi oppfatter rapporteringsplikten etter utkastet til § 6-10 i ligningsloven som følger (for så vidt gjelder plikten til å rapportere om arbeidstakere):

1. Rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 vil i utgangspunktet omfatte alle arbeidstakere som er engasjert i et oppdrag i riket eller på sokkelen, også arbeidstakere hos *oppdragsgiveren* som deltar i samme oppdrag, jf. utkastet til § 6-10 nr. 1 og 2.
2. Rapporteringsplikten gjelder generelt i forhold til oppdrag i bygge/anleggsbransjen. For øvrig gjelder den bare for oppdrag som utføres på sted som står under oppdragsgivers kontroll, jf. utkastet til § 6-10 nr. 3.

3. Det foreligger rapporteringsplikt for oppdragstakers arbeidstakere selv om oppdragstaker er en person bosatt i Norge eller et selskap hjemmehørende i Norge, slik at det ifølge utkastet til § 6-10 nr. 4 ikke skal gis opplysninger om *oppdragstakeren*. Visse arbeidstakere unntas imidlertid fra rapporteringsplikten, jf. pkt. 4 nedenfor.
4. Selv om det ifølge ligningsloven § 6-10 i utgangspunktet skal rapporteres på vedkommende arbeidstakere, unntas arbeidstakere som er ansatt av person bosatt i Norge eller selskap hjemmehørende i Norge, forutsatt vedkommende arbeidstaker har vært bosatt i Norge i tre år, jf. utkastet til § 6-10 nr. 5.
5. Etter utkastet til § 6-10 nr. 6 kan det blant annet bestemmes en utvidet rapporteringsplikt for enkelte år eller enkelte grupper arbeidstakere.

Vi vil generelt bemerke at reglene kan framtre som vanskelig tilgjengelige, hvilket må ses på bakgrunn av at det dreier seg om kompliserte forhold. Eksempelvis går den regeltolkning som det er gitt uttrykk for under pkt. 3 ovenfor, ikke uten videre klart fram av lovutkastet. Vi vil derfor reise spørsmål om lovutkastet § 6-10 nr. 4 bør suppleres tilsvarende.

Videre kan det rent språklig synes grunn til å omformulere lovutkastet § 6-10 nr. 3, for eksempel til følgende: "Med unntak av oppdrag i bygge- eller anleggsbransjen, skal oppdrag bare rapporteres dersom oppdraget utføres på sted som står under oppdragsgiverens kontroll."

Vi bemerker til slutt at gjeldende forskrift om meldeplikt til AA-registeret, og utkastet til ny forskrift, inneholder enkelte unntak fra meldeplikten som kan synes å medføre at det i visse tilfelle ikke foreligger meldeplikt verken til AA-registeret eller etter ligningsloven, selv om det dreier seg om arbeid i Norge. Dette må i tilfelle bero på feil eller misforståelser som har oppstått gjennom årene.

Vi antar på denne bakgrunn at forholdet til rapporteringsplikten etter ligningsloven i utgangspunktet bør løses ved en bestemmelse i ny forskrift om meldeplikt til AA-registeret om at *rapporteringsplikt etter ligningsloven § 6-10 utelukker meldeplikt til AA-registeret*, dvs. at det ikke tas inn konkrete unntak basert på bestemmelsene i ligningsloven. Eksisterende unntak bør vurderes i lys av dette, og vi vil komme tilbake til eventuelle spørsmål som reiser seg i den forbindelse. I forbindelse med ny AA-forskrift, vil det imidlertid også måtte tas hensyn til de forhold som framheves i Arbeids- og velferdsdirektoratets brev 22. mai 2007, som innebærer at meldeplikten til AA-registeret gjøres altomfattende.

Når det gjelder meldeplikten til Maritimt AA-register og forholdet til rapporteringsplikten etter ligningsloven ny § 6-10 B, viser vi til særskilte merknader om dette nedenfor.

Ligningsloven nye §§ 6-10 A og 6-10 B

Innledningsvis bemerker vi at formuleringene i lovutkastet del II og III – nåværende § 6-10 fjerde og femte ledd – vel skal være nåværende § 6-10 nr. 4 og 5.

Nåværende § 6-10 nr. 5 inneholder regler om rapporteringsplikt for arbeidstaker i tjeneste på norskregistrert fartøy mv. Etter det vi er kjent med, gis det i dag i praksis bare melding til Maritimt AA-register (MAA) i disse sakene. På grunnlag av høringsuttalelsene i anledning revisjon av AA-forskriften, synes det i utgangspunktet ønskelig å frita arbeidsgiver for dobbelt meldeplikt i disse sakene. Dette forutsetter imidlertid at MAA inneholder de opplysninger som skattemyndighetene har behov for. Så vidt vi forstår, vil et av de aktuelle alternativene mht. meldeplikt til MAA medføre at denne forutsetningen ikke vil være til stede. Dette vil i seg selv være et argument for å velge det andre alternativet.

Forskjellen mellom de to alternativene synes i alt vesentlig å bestå i at det ene alternativet sløyfer meldinger om skifte av fartøy, mens det andre ikke gjør det. Å sløyfe disse meldingene, vil utelukkende ha til hensikt å redusere belastningen for arbeidsgiver, men synes da samtidig å måtte medføre at arbeidsgiver pålegges rapporteringsplikt både etter ligningsloven ny § 6-10 B og AA-forskriften.

I sin høringsuttalelse til AA-forskriften oppgir Sentralskattekontoret en rekke forhold som bør framgå av MAA dersom dette registeret skal dekke Sentralskattekontorets behov. Samtidig synes man å åpne for å akseptere ordningen med forenklet registrering, dvs. at redere mv. kan få tillatelse til ikke å sende melding om skifte av fartøy, forutsatt at det framgår ved oppslag mot registeret at slik tillatelse er gitt.

Dersom rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret vil bli opprettholdt med den forenkling av meldeplikten til MAA som vi reiste spørsmål om i vårt høringsnotat, vil de aktuelle opplysningene uansett måtte meldes til Sentralskattekontoret, og det oppnås ingen reell reduksjon av belastningen for arbeidsgiver. Resultatet kan snarere synes å bli det motsatte – dobbelt meldeplikt.

I det videre arbeid med saken legger vi til grunn at sjøfolk i utgangspunktet bør meldes bare til MAA. Dersom meldeplikten til MAA til opprettholdes for å dekke de behov som Sentralskattekontoret skisserte i høringsuttalelsen, synes dette å burde følges opp med at den korresponderende bestemmelsen i ligningsloven utgår, eller i det minste tilpasses slik at det framgår at meldingen skal sendes til MAA. Vi antar at det bør legges betydelig vekt på å finne en samordnet løsning som i rimelig grad ivaretar de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Vi tar sikte på å ta initiativ til en nærmere avklaring av spørsmålet.

Høringsuttalelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Uttalelsen fra direktoratet tar som utgangspunkt at AA-registeret bør omfatte alle arbeidsforhold i Norge, også de arbeidsforhold som nå og/eller etter

Finansdepartementets forslag skal meldes til Sentralskattekontoret for utenlandssaker.

For å oppnå dette, mener direktoratet at det så langt nødvendig må pålegges dobbelt rapporteringsplikt for en viss del av arbeidstakerne. Merarbeidet ved dette søkes begrenset ved at arbeidsgiverne i en oppdragsgiver/oppdragstakerkjede bare vil ha meldeplikt til AA-registeret når det gjelder egne arbeidstakere, men vil ha meldeplikt til Sentralskattekontoret for så vidt gjelder sine oppdragstakers arbeidstakere.

Det antas at alle instanser vil kunne slutte seg til det prinsipielle målet som skisseres av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det ville innebære klare fordeler dersom AA-registeret omfattet alle arbeidsforhold i Norge. Vurdert i forhold til målet om å begrense arbeidsgiveres plikter i forhold til det offentlige, er vi imidlertid tilbøyelig til å anta at forholdene per dato ikke ligger til rette for en dobbelt registrering av arbeidstakere *uten* merbelastning for arbeidsgiverne.

Vi antar i denne forbindelse at det vesentlige i forhold til statistikkproduksjon og offentlige etaters bruk av registrene vil være at det er klart og utvetydig hvilke opplysninger som befinner seg i de respektive registrene. Dette vil oppnås ved den avgrensning av meldeplikten/rapporteringsplikten som det nå er lagt opp til. Samtidig er det slik at opplegget medfører at arbeidstakere på samme arbeidsplass vil bli rapportert dels til Sentralskattekontoret, dels til AA-registeret. Dette synes i og for seg ikke å være en hensiktsmessig situasjon.

Vi antar på denne bakgrunn at det vil kunne være grunn til å utrede nærmere mulighetene for at arbeidsgiver sender en melding til et felles mottak, som kanaliserer meldingen til riktig register, eventuelt til begge. Det vil eventuelt kunne være en løsning at det benyttes en felles meldingsblankett for arbeidstakere, som vil kunne sendes begge registrene. Merarbeidet for arbeidsgiver vil da bli beskjedent.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har forelagt Finansdepartementets høringsforslag for våre underliggende etater, og viser til vedlagte høringsuttalelse fra Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Med hilsen

Tone Westlie (e.f.)
avdelingsdirektør

Hanne Galteland
førstekonsulent

2 vedlegg