



STORTINGET

Innst. 277 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
frå arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 56 S (2018–2019)

Innstilling frå arbeids- og sosialkomiteen om Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/67/EU om håndheving av utsendingsdirektivet og endring av IMI-forordningen (håndhevingsdirektivet)

Til Stortinget

Samandrag

Innledning

EØS-komiteen vedtok ved beslutning nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 å innlemme i EØS-avtalen europa-parlaments- og rådsdirektiv 2014/67/EU (håndhevingsdirektivet) av 15. mai 2014 om håndheving av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeid gjennom informasjonssystemet for det indre marked (IMI-forordningen), gjennom å endre EØS-avtalen vedlegg X (Generelle tjenester) og XVIII (Helse og sikkerhet på arbeidsplassen, arbeidsrett og lik behandling av menn og kvinner).

Lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre direktivet i norsk rett trådte i kraft 1. juli 2017, jf. Prop. 5 L (2016–2017) og Innst. 172 L (2016–2017).

Direktivet innebærer økonomiske konsekvenser og antas å være en sak av særlig stor viktighet. Det er derfor nødvendig å innhente Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Det vises til proposisjonens kapittel 2, der det er redegjort for bakgrunnen og formålet for direktivet, og ka-

pittel 3, der de viktigste bestemmelsene i direktivet er nærmere beskrevet.

EØS-komiteens beslutning

EØS-komiteens beslutning inneholder en innledning og fem artikler. I innledningen blir det vist til EØS-avtalen, og særlig artikkel 98, som gjør det mulig å endre vedleggene til avtalen ved beslutning i EØS-komiteen.

Artikkel 1 fastsetter at EØS-avtalen vedlegg X punkt 3 (som omhandler forordning (EU) nr. 1024/2012, IMI-forordningen) skal få et nytt strekpunkt som tilføyer direktiv 2014/67/EU. Artikkel 2 fastsetter at EØS-avtalen vedlegg XVIII får et nytt punkt 30 b som tilføyer direktiv 2014/67/EU. I nr. 2 og 3 fastsettes det at direktivets bestemmelser for denne avtalens formål skal gjelde med følgende tilpasning: I artikkel 4(3)(c), når det gjelder EFTA-statene, skal ordene «i samsvar med forordning (EF) nr. 593/2008 (Roma I) og/eller Roma-konvensjonen» ikke gjelde. Denne tilpasningen er tatt inn som følge av at Roma I-forordningen ikke er innlemmet i EØS-avtalen.

Artikkel 3 fastsetter at teksten til direktiv 2014/67/EU på islandsk og norsk, som skal kunngjøres i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende, skal gis gyldighet. Artikkel 4 fastsetter at beslutningen trer i kraft 27. oktober 2018, forutsatt at alle meddelelser etter EØS-avtalen artikkel 103 nr. 1 er inngitt.

Artikkel 4 fastsetter at beslutningen i EØS-komiteen skal kunngjøres i EØS-avdelingen av og EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende.

Forholdet til norsk rett

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

av behovet for tilpasninger i norsk rett var det vurdert at norsk rett på flere punkter allerede var i tråd med direktivets krav.

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) 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 myndighetssamarbeid på tvers av landegrensene mv.

Flere av håndhevingsdirektivets bestemmelser utfyller og presiserer regler som allerede finnes i utsendingsforskriften. Direktivets bestemmelser er i all hovedsak av teknisk og detaljert karakter. Det ble derfor foreslått en rekke endringer i utsendingsforskriften for å gjennomføre de fleste av direktivets materielle bestemmelser. På enkelte punkter ble det likevel vurdert at endringer i lovgivningen var nødvendig, blant annet for å gi hjemmel til at norske myndigheter kan samarbeide med andre lands myndigheter om innkreving.

I Prop. 5 L (2016–2017) ble det fremmet forslag til endringer i arbeidsmiljøloven med sikte på å gjennomføre direktivet i norsk rett. Lovendringene ble vedtatt i mars 2017 (jf. lov av 31. mars 2017 nr. 12 om endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.)) og trådte i kraft 1. juli 2017.

Forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 1-7 fjerde ledd ble utvidet slik at den gir tilstrekkelig hjemmelgrunnlag for endringer i utsendingsforskriften. For å oppfylle direktivets krav om gjensidig myndighetssamarbeid ble det vedtatt en ny forskriftshjemmel i § 1-7 femte ledd.

Det ble vedtatt 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. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette nærmere regler om saksbehandlingen, frister mv. i forskrift. Slike bestemmelser ble foreslått inntatt i utsendingsforskriften og i forskrift av 1. juni 2013 nr. 565 til lov om Statens innkrevingsentral (SI-forskriften). Endringene i utsendingsforskriften trådte også i kraft 1. juli 2017.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser ved å gjennomføre direktivet i norsk rett ble vurdert i Prop. 5 L (2016–2017).

Økte krav til informasjon til tjenesteytere og utsendte arbeidstakere har økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet, herunder utgifter til å utarbeide en offisiell nettside, informasjonsmateriale og utgifter til oversettingstjenester.

Det vil kunne bli en økning i antall henvendelser om bistand og informasjon fra andre EØS-stater, men denne forventes å 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 vanskelig å anslå hvor stor effekt direktivet vil ha på dette punkt. Fremtidige engangsutgifter til utestående oppgaver (primært utforming av informasjonsmateriell) ble i 2016 estimert til ca. 400 000 kroner.

Fremtidige løpende utgifter knyttet til informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere samt ivaretagelse av forpliktelsene til å bistå andre lands myndigheter, er tidligere estimert til ca. 2 000 000 kroner årlig (to årsverk). I tillegg er løpende utgifter til oversetting av tekst til relevante språk estimert til ca. 500 000 kroner årlig.

Så langt er ikke alle estimerte tiltak gjennomført. I 2017 er det påløpt 177 400 kroner i engangsutgifter knyttet til nødvendige tilpasninger av nettsiden work-innorway.no som er dekket av Arbeidstilsynet og Nav i fellesskap.

Håndhevingsdirektivet innebærer at Statens innkrevingsentral (SI) skal kreve inn en ny type krav. Antallet forventes å bli begrenset, og så langt har ikke SI inndrevet noen krav etter dette regelverket. Dette har hittil ikke medført ekstra kostnader av betydning for SI.

Alle kostnadene knyttet til gjennomføring av direktivet vil dekkes innenfor Arbeids- og sosialdepartementets gjeldende budsjettammer.

Konklusjon og tilråding

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

Arbeids- og sosialdepartementet tilrår godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeid gjennom informasjonssystemet for det indre marked (IMI-forordningen). Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, frå Høgre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, frå Framstegs-

partiet, Helge André Njåstad og leiaren Erlend Wiborg, frå Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, frå Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, frå Venstre, Terje Breivik, og frå Kristeleg Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til Prop. 56 S (2018–2019) om Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/67/EU om håndheving av utsendingsdirektivet og endring av IMI-forordningen (håndhevingsdirektivet).

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemmene frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser vidare til at handhevingsdirektivet gir reglar som skal sikra at arbeidstakarar som er utsende i samband med tenesteyting i andre EØS-statar, får det vernet dei har krav på i samsvar med utsendingsdirektivet.

Fleirtalet merkar seg at handhevingsdirektivet er direkte knytt til utsendingsdirektivet (96/71/EF). Ut-sendingdirektivet har reglar om kva for lønns- og arbeidsvilkår arbeidstakarar har rett til i den tida dei er utsende til ein annan EØS-stat i samband med arbeidsgivar si mellombelse tenesteyting. Handhevingsdirektivet gjeld informasjon om, tilsyn med og handheving av desse reglane. Fleirtalet merkar seg vidare at det overordna formålet med handhevingsdirektivet er å styrka handhevinga og etterlevinga av reglane om lønns- og arbeidsvilkår som følgjer av utsendingsdirektivet. Intensjonen til handhevingsdirektivet er å balansera behovet til statane for å ha effektive kontrolltiltak og mekanismar som hindrar at utsende arbeidstakarar blir utsette for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, mot behovet til utsendingsverksemda for føreseielegheit og klarheit med omsyn til kva for reglar som gjeld når dei yter tenester på tvers av landegrensene.

Fleirtalet viser til at regjeringa tilrår at Stortinget samtykker i godkjenning av avgjerda til EØS-komiteen nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 om innlemming i EØS-avtalen av direktiv 2014/67/EU om handheving av utsendingsdirektivet og endring av IMI-forordninga (handhevingsdirektivet), og fleirtalet sluttar seg til dette.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at ved Stortinget si handsaming av Prop. 5 L (2016–2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (gjennomføring av håndhevingsdirektivet mv.), jf. Innst. 172 L (2016–2017), gjekk både Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti sine medlemmer imot tilrådinga frå komiteen og vorterte imot lovforslaget i proposisjonen.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser vidare til følgjande forslag sett fram av

medlemene frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i same innstilling:

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

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til grunngevinga i Innst. 172 L (2016–2017) for å gå imot forslaget til ny § 18-11. Gjensidig bistand ved innkreving av og underretning om økonomiske administrative sanksjoner. Disse medlemmene vil sitera følgjande frå Innst. 172 L (2016–2017):

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

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

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

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

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

«alle pengekrav som blir krevd inn» skal «tilfalle(r) den EØS-stat som gjennomfører innkrevingen» vil svekke Riksrevisjonens anbefaling om å fremme bruken av de strengere reaksjonsmidlene.

Disse medlemmer mener således at håndhevingsdirektivet virker motsatt av det departementet forutsetter. Arbeids- og sosialdepartementet har etter disse medlemmers mening ikke sannsynliggjort at håndhe-

vingsdirektivet vil (jf. høringsnotatet s. 70) 'bidra til et mer effektivt tilsynsarbeid og gjennomføring av vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.'

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

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

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

Disse medlemmene konstaterer at Statens innkrevingsentral så langt ikkje har drive inn noko krav etter dette regelverket.

Disse medlemmene viser vidare til at departementet si grunngjeving for å be om Stortinget sitt samtykkje til godkjenning av handhevingsdirektivet i medhald av Grunnlova § 26 er at direktivet inneber økonomiske konsekvensar og «antas å være en sak av særlig stor viktighet.» Disse medlemmene vil understreka at dersom handhevingsdirektivet inneber overføring av råderett som ellers ligg hjå dei statlege styresmaktene etter Grunnlova, skal Stortinget handsama direktivet etter Grunnlova § 115.

Medlemmen i komiteen frå Senterpartiet meiner vidare at det skal vera Stortinget som suverent skal avgjera definisjonen av ein utsend arbeidstakar i Noreg. Denne medlemmen viser til tidlegare lovforslag sett fram av Senterpartiet om ein tydeleg definisjon av utsend arbeidstakar i arbeidsmiljølova, jf. m.a. Representantforslag 207 L (2017–2018) om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7. Denne medlemmen kan ikkje og vil heller aldri godta at det skal vera eit EU-organ som avgjer om norske tiltak og ordningar er naudsynte/prosjonale.

Medlemmene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti meiner det er sjølvstøtt at arbeidstakarar i Noreg, i norske farvatn og på norsk sokkel skal godtgjerast med norske løns- og arbeidsvilkår.

Disse medlemmene vil understreka at det er avgjerande at Noreg kan halda fram med våre reglar for so-

lidaransvar, dvs. at det er hovudarbeidsgjevaren som er ansvarleg for heile kjeda av underentreprenørar. Det må vera ein føresetnad for gjennomføringa av direktivet i norsk rett at dagens verkemiddel for å motverka sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ikkje vert svekka. Dersom Noreg vert påført restriksjonar på dette viktige området som følgje av handhevingsdirektivet, skal likevel norsk arbeidslivslovgjeving, norske tariffavtalar og ILO-konvensjonar ha forrang framfor direktivet sine føresegnar. Disse medlemmene viser til at LO-kongressen i 2013 vedtok følgjande:

«Dersom handhevingsdirektivet krever fjerning av tiltak mot sosial dumping må reservasjonsmuligheten benyttes.»

Disse medlemmene støttar dette kravet frå den største arbeidstakersamanslutninga i Noreg.

Uttale frå utanriks- og forsvarskomiteen

Komiteen sitt utkast til innstilling har vore lagt fram for utanriks- og forsvarskomiteen til uttale, jf. vedtak i Stortinget 26. mars 2019.

Utanriks- og forsvarskomiteen uttala i brev av 8. mai 2019 følgjande:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til arbeids- og sosialkomiteens utkast til innstilling til Prop. 56 S (20180-2019) og har ingen ytterligere merknader.»

Tilråding frå komiteen

Tilrådinga frå komiteen vert fremja av Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 215/2018 av 26. oktober 2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/67/EU om håndheving av utsendingsdirektivet og endring av IMI-forordningen (håndhevingsdirektivet).

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 14. mai 2019

Erlend Wiborg

leiar

Geir Sigbjørn Toskedal

ordførar