

Utredning av bedre id-kort for bygge- og anleggsbransjen

Innhold

1	Innledning og forslag	2
2	Mandat.....	3
3	Om arbeidsgruppens sammensetning og arbeid.....	4
4	Gjeldende rett.....	5
4.1	Arbeidsmiljøloven med forskrifter.....	5
4.1.1	Regler om id-kort på bygge- og anleggsplasser.....	5
4.1.2	Regler om føring av oversiktslister	6
4.2	Regulering i Norden.....	6
5	Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse.....	7
5.1	Bakgrunn for gjeldende rett.....	7
5.2	Situasjonen i byggenæringen	7
6	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	11
6.1	Innledning.....	11
6.2	Skisse til en ny id-kortordning	12
6.3	Virkeområdet for nye regler om id-kort for bygge- og anleggsbransjen	12
6.4	Hvilke opplysninger skal id-kortet inneholde?	13
6.5	Oppfylt lovpålagt registrering i offentlige registre som vilkår for å utstede id-kort 15	
6.5.1	Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker	15
6.5.3	Meldeplikt til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret – Arbeidstakere på land ...	19
6.5.4	Brønnøysundregistrene	20
6.5.5	Meldeplikt til utlendingsmyndighetene.....	21
6.6	Personvernproblemstillinger – forholdet til personvernopplysningsloven	22
6.6.1	Personvernopplysningsloven/-forskriften og grunnleggende personvernprinsipper	22
6.6.2	Problemstillinger knyttet til løsning som innebærer at private aktører (kortutstedere) gis tilgang til offentlige myndigheters registre.....	23
6.6.3	Problemstillinger knyttet til løsninger som innebærer at det etableres et sentralt id-kortregister/database som eies og drives av myndighetene	23
6.6.4	Informasjonssikkerhet	23
6.7	Hvilke krav bør stilles til utformingen og kvaliteten til id-kortet	24
6.8	Hvilke krav bør stilles til kortutsteder	24
6.9	Sanksjoner og håndheving ved overtredelse av regler om id-kort.....	25
6.10	Forholdet mellom skissen til ny id-kortordning og EØS-regelverket.....	25
6.10.1	Forholdet mellom gjeldende regler om id-kort og EU/EØS-regelverket.....	25
6.10.2	Forbudet mot diskriminering og restriksjoner på grenseoverskridende aktivitet - EØS-rettslige skranker	25
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	27

Utredning av bedre id-kort for bygge- og anleggsbransjen

1 Innledning og forslag

Innledning

Byggherreforskriftens regler om id-kort ble vedtatt av Bondevik II-regjeringen 7. oktober 2005, med planlagt ikrafttredelse 1. januar 2006. Reglene er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 4-1 sjette ledd og har sin bakgrunn i Ot. prp. nr. 77 (2003-2004) om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven. Disse lovendringene ble fremmet på bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak fra 14. mai 2004, der regjeringen Bondevik II ble bedt om å legge frem tiltak for å hindre sosial dumping.

De vedtatte forskriftsbestemmelsene om id-kort ble møtt med sterk motstand fra bransjen, representert ved prosjektet ”Seriositet i byggenæringen”, som mente at de vedtatte id-kortene ikke ville være et godt verktøy mot useriositet og sosial dumping, men tvert imot kunne komme til å bidra til å legitimere slike forhold. På denne bakgrunn besluttet Stoltenberg II - regjeringen 9. desember 2005, å utsette ikrafttredelsen for de vedtatte bestemmelsene om id-kort. Samtidig ble det besluttet å utrede om det skal stilles skjerpede krav til id-kortene for å gjøre dem til et bedre virkemiddel mot sosial dumping.

I mars 2006 ble det så opprettet en arbeidsgruppe i Arbeids- og inkluderingsdepartementet for å utrede om endrede krav til id-kort på bygge- og anleggsplasser kan gjøre kortene til et bedre virkemiddel mot sosial dumping.

Regjeringen har også lagt frem en handlingsplan mot sosial dumping i Revidert Nasjonalbudsjett for 2006 som omfatter 12 tiltak som kan bidra til å nå målet om ordnede lønns- og arbeidsvilkår for alle og et seriøst arbeidsmarked. Et av disse tiltakene er arbeidet med utredning av bedre id-kort for bygge- og anleggsbransjen.

Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppens anbefaler en statlig brukerfinansiert id-kortordning, der det legges opp til at plikten til å utstyre arbeidstakerne med id-kort legges på arbeidsgiver mens kortutstedelsen skal foretas av en kortutsteder som utfører oppdraget på vegne av myndighetene. Id-kortordningen bør hjemles i en egen forskrift og ikke inntas i byggherreforskriften slik som i dag.

Plikten til å utstyre sine arbeidstakere med id-kort vil ligge på alle virksomheter som opererer i bygg- og anleggsbransjen, og kortutstedelse vil bero på en kontroll av at virksomheten har foretatt nødvendige registreringer/innmeldinger i relevante offentlige registre. Det er virksomhetens seriositet som skal kontrolleres og ikke opplysninger om den enkelte arbeidstaker.

For å gi id-kortordningen nødvendig integritet og hindre misbruk og forfalsking, anbefaler arbeidsgruppen at det utarbeides en bransjestandard slik at kortet visuelt vil fremstå som likt over hele landet og for alle virksomheter.

Arbeidsgruppen anbefaler at unnlattelse av å utstyre arbeidstakerne med id-kort skal være straffbart, jf. gjeldende bestemmelse i byggherreforskriften § 3, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1. Det innebærer at arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å utstyre egne arbeidstakerne med id-kort kan ilegges bøter, eventuelt fengsel i inntil tre måneder. Manglende id-kort vil imidlertid ikke ha som konsekvens at virksomheten/arbeidstakerne ikke kan påbegynne arbeidet. Dersom Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet kommer over virksomheter/arbeidstakere i denne bransjen som ikke har id-kort vi de kunne gi pålegg og treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av reglene.

Ordningen, som foreslås brukerfinansiert, vil innebære kostnader for næringslivet på ca. 100-120 kr. pr id-kort. Det er anslagsvis 320.000 arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen som må utstyres med id-kort. Samlet vil dette innebære økte utgifter for næringslivet på om lag 32-40 mill kroner i 2007. Kortene må også ha en viss gyldighetstid slik at det blir snakk om ugifter til fornyelse av kort i de påfølgende år.

Forslagene til løsninger fremmes av arbeidsgruppen med unntak av Datatilsynets representant, som på bakgrunn av personvern hensyn mener at det ikke er grunnlag for å si at innføring av et id-kort er formålstjenlig og at det må undersøkes hvilke alternative løsninger som finnes.

2 Mandat

Arbeidsgruppen som ble opprettet 17. mars 2006 fikk følgende mandat:

”Mandat

for arbeidsgruppe som skal utrede om endrede krav til id-kort på bygge- og anleggsplasser kan gjøre kortene til et bedre virkemiddel mot sosial dumping

Bakgrunn

Ved kgl.res. 7. oktober 2005 ble det fastsatt nye bestemmelser i byggherreforskriften om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. Reglene om id-kort er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 15 a. Hjemmelsbestemmelsen ble vedtatt i Stortinget i 2004 som et av flere tiltak mot sosial dumping, jf. Ot. prp. Nr. 77 (2003-2004). Hjemmelen åpner imidlertid ikke for at regler om id-kort kan begrunnes i andre hensyn enn hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet.

Regjeringen besluttet i statsråd 9. desember 2005 å utsette ikrafttredden av de vedtatte id-kortene for bygge- og anleggsbransjen, i påvente av at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) utreder om id-kortene kan gjøres sikrere og bli et bedre verktøy mot sosial dumping, herunder om reglene bør hjemles i andre lover enn arbeidsmiljøloven.

Arbeidsgruppen skal blant annet utrede:

- om det bør og kan være et vilkår for å få utstedt id-kort for byggebransjen at lovpålagte registreringsplikter for arbeidsgiver og arbeidstaker er oppfylt, herunder rapporteringsplikten til Arbeidstaker- og/eller Arbeidsgiverregisteret eller Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Behovet for eventuelle regelverksendringer og praktiske forhold knyttet til gjennomføringen av slik ordning skal inngå i vurderingen.
- personvernproblemstillinger og informasjonssikkerhet knyttet til løsninger som innebærer at private aktører (kortutstedere) gis tilgang til offentlige myndigheters

registre. Herunder må det utredes hvilken hjemmel som kreves for slik tilgang til opplysninger.

- om det skal stilles bestemte/standardiserte krav til utformingen av id-kortene, eventuelt om de skal være en form for ”sertifikat” som ser like ut og inneholder de samme opplysninger.
- om det skal stilles krav til utsteder/produsent av id-kort, for eksempel at id-kort bare kan produseres av en autorisert eller sertifisert kortutsteder eller lignende. Det må eventuelt utredes hvilke krav som vil være relevante å stille i denne sammenheng og forholdet til EØS-regelverket.
- om regler med krav til id-kort fortsatt skal inngå i byggherreforskriften eller i en egen forskrift.
- økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forslag.

Arbeidsgruppen skal bestå av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Direktoratet for arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

Det skal etableres en referansegruppe som kan komme med innspill/forslag til arbeidsgruppen. Det forutsettes at arbeidsgruppen har løpende dialog med referansegruppen. Referansegruppen skal bestå av representanter fra partene i arbeidslivet, ”Seriositetsprosjektet” i byggenæringen og fra andre berørte departementer og etater, herunder Finansdepartementet (FIN), Datatilsynet og pensjonsavdelingen i AID.

Videre skal arbeidsgruppen samarbeide med en arbeidsgruppe nedsatt av FIN/Skattedirektoratet for vurdering av rapporteringsreglene i ligningsloven.

Tidsplan

Tidsrammen for utredningsarbeidet og prosessen for å få eventuelle lovendringer på plass er satt til tolv måneder. Dette betyr at arbeidsgruppen må ferdigstille sin rapport senest innen 15. juni 2006. Det tas deretter sikte på at forslaget til endrede regler kan sendes på høring innen sommerferien (1. juli), med sikte på fremleggelse av eventuelle lovendringer for Stortinget innen årsskiftet 2006/2007.”

Arbeidsgruppen har senere fått utsatt fristen til uke 26 i juni 2006.

3 Om arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Hanne Margrethe Meldal, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (leder)

Harald Ryen, AID

Eli Mette Jarbo, AID

Mona Sandersen, AID

Roar Andersen, Petroleumstilsynet (Ptil)

Linda Halvorsen, Ptil

Jørgen Birkeland, Direktoratet for arbeidstilsynet

Astrid Flesland, Datatilsynet

Mandatet for arbeidsgruppen forutsatte at det ble etablert en referansegruppe som kunne komme med innspill til arbeidsgruppen, og som arbeidsgruppen skulle ha løpende dialog med.

Ved brev av 24. mars 2006 ble det sendt ut invitasjon om deltakelse i referansegruppen, og gruppen fikk etter dette følgende sammensetning: Finansdepartementet, Pensjonsavdelingen i AID, Landsorganisasjonen i Norge, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, UNIO, NITO, Akademikerne, Næringslivets Hovedorganisasjon, Maskinentreprenørenes Forbund, Prosjektet "Seriositet i byggenæringen".

Arbeidsgruppen har hatt tre møter med referansegruppen. På møtene har arbeidsgruppen og referansegruppen blant annet diskutert mandatet, hvordan en eventuell ny forskrift med krav til id-kort for bygge- og anleggsbransjen bør utformes for å kunne bli et verktøy mot sosial dumping. Referansegruppen har hatt anledning til å komme med innspill til mandatet og arbeidsgruppens arbeid underveis i prosessen, samt anledning til å kommentere arbeidsgruppens anbefalte skisse til ny id-kortordning.

Til et av møtene ble tre leverandører av id-kort invitert til å presentere sine forslag til mulige kortutstederløsninger for et forbedret id-kort for bygge- og anleggsbransjen. Securitas Systems AS og Norsik AS takket ja til invitasjonen og presenterte sine forslag i møte med arbeidsgruppen og referansegruppen 5. mai 2006.

Arbeidsgruppen har tatt innspill og merknader fra referansegruppen med i sine vurderinger i rapporten.

4 Gjeldende rett

4.1 Arbeidsmiljøloven med forskrifter

Regler om bruk av id-kort og føring av oversiktslister i bygge- og anleggsbransjen er inntatt i §§ 10 og 14 i forskrift 21. april 1995 nr. 377 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften). Forskriftsbestemmelsene er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 4-1 sjettede ledd.

Reglene om oversiktslister ble innført fra 1. januar 2006, mens bestemmelsen om innføring av id-kort ikke er trådt i kraft, jf. punkt 5.1.

4.1.1 Regler om id-kort på bygge- og anleggsplasser

De vedtatte forskriftsbestemmelsene om id-kort fastsetter at det er arbeidsgiver som har ansvar for at alle virksomheter som utfører arbeid av et visst omfang på bygge- og anleggsplasser skal utstyre arbeidstakerne med id-kort, jf. § 16 c. Dette gjelder hvis arbeidet vil vare utover 30 dager eller ventes å overstige 500 dagsverk og det sysselsettes flere enn fem arbeidstakere, jf. § 10. Det gjelder med andre ord en avgrensning mot de små eller kortvarige oppdragene.

Forskriften § 10 stiller krav om at følgende opplysninger skal fremgå av kortet: navn på og foto av kortinnehaveren, navn på arbeidsgiveren eller enkeltforetaket eller inneleievirksomheten (innleide arbeidstakere), organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter, navn på utsteder av id-kortet og gyldighetsperiode.

Det er krav om at kortet skal bæres synlig og at det på oppfordring skal vises til koordinator, verneombud og Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet. Kortet skal være i hendig format og vanskelig å forfalske. Det er ikke krav til ensartet utforming av kortet, ingen nærmere krav for gyldighetsperiode eller hvem som skal utstede kortet.

4.1.2 Regler om føring av oversiktslister

Føringen av oversiktslister er regulert i byggherreforskriften § 14. Koordinator for arbeidsmiljøspørsmål (jf. forskriften § 2), skal føre en oversiktsliste over alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen. Oversiktslisten skal føres og kontrolleres daglig og inneholde opplysninger om navn og adresse på bygge- og anleggsplassen, navn på byggherren, navn på arbeidsgivere eller enkeltmannsforetak eller navnet på innleievirksomheten (for innleide arbeidstakere), organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter og navn og fødselsdato på alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen.

Det stilles krav om at listene skal være tilgjengelige og skal på oppfordring vises til arbeidsgiver, verneombud og Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet. Listene skal lagres i minst seks måneder etter føringsdato.

4.2 Regulering i Norden

I Finland er det med virkning fra 1. februar 2006 innført bestemmelser i arbetarskyddslagen av 23. august 2002 52a § om krav til personkort/id-kort for bygningsarbeidere. I følge bestemmelsene er byggherren ansvarlig for å utstyre alle arbeidstakere som utfører arbeid på finske byggeplassen med id-kort. Kortet skal være utstyrt med foto og personopplysninger, opplysninger om innehaver er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, og eventuelt navnet på arbeidsgiveren. Det er gjort unntak fra plikten til å ha id-kort for byggearbeid som utføres på privatboliger der huseieren selv opptrer som byggherre. Det er ikke stilt krav til kortets utforming/kvalitet, utover at det skal være vanskelig å forfalske.

Bakgrunnen for innføringen av krav til id-kort for finske bygningsarbeidere er problemene med svart arbeid i byggebransjen i Finland, der bygningsarbeiderforbundet har regnet ut at omkring 10 000 personer jobber svart rundt om på byggeplassene.

På bakgrunn av at reglene i Finland har virket i kun kort tid, er det for tidlig å konkludere med hvordan ordningen har fungert, men i følge Arbeidstilsynet i Finland som fører tilsyn med bestemmelsene ser de en utvikling i positiv retning.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det finnes tilsvarende regler i de øvrige nordiske land, men viser til at spørsmålet om id-kort som virkemiddel mot useriøsitet i byggebransjen diskuteres både i Sverige og Danmark.

Fra det svenske arbeidstilsynet har vi fått opplyst at den største arbeidsgiverorganisasjon i byggenæringen (Sveriges Byggindustrier) har planer om å innføre et system med ”namnbrickor” eller id-kort for sine medlemsbedrifter, for å motvirke svart arbeid/skatteunndragelser i bransjen.

I Danmark den danske Beskæftigelsesministeren 11. mai 2006 lagt fram en handlingsplan for å få ned antall ulykker i bygge- og anleggsbransjen, som er laget i nært samarbeid mellom det danske arbeidstilsynet og bransjen. Et av tiltakene i handlingsplanen er krav om id-kort som betingelse for at arbeidstakerne får adgang til byggeplassen. Det foreslås en id-kortordning etter modell av gjeldende norske bestemmelser i byggherreforskriften kombinert med prinsippene bak det engelske CSCS-kortet (Constuction Skills Certification Scheme), som viser at kortholder har den nødvendige kompetanse for å utføre sin jobb, innehar relevante sertifikater, samt at arbeidstaker har gjennomført de nødvendige sikkerhetskurs osv.

5 Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse

5.1 Bakgrunn for gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 4-1 sjette ledd (som viderefører § 15a i tidligere arbeidsmiljølov) gir Arbeids- og inkluderingsdepartementet hjemmel til å gi forskrifter som pålegger bruk av id-kort for arbeidstakere innen bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet. Hjemmelsbestemmelsen ble vedtatt i Stortinget 17. juni 2004 og trådte i kraft 1. oktober 2004.

Bakgrunnen for lovendringen var et anmodningsvedtak fra Stortinget 14. juni 2004, om at regjeringen skulle komme tilbake med en rekke tiltak for å forhindre sosial dumping innen 1. juni 2004. Som følge av dette ble Ot. prp. nr. 77 (2003-2004) om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven fremmet for Stortinget 28. mai 2004.

I følge Ot.prp. nr 77 (2003-2004) er bestemmelsen i arbeidsmiljøloven 4-1 sjette ledd (tidligere § 15a) utarbeidet blant annet med bakgrunn i prosjektet ”Seriositet i byggenæringen”. Prosjektet er et samarbeid mellom de største aktørene og partene i byggenæringen, blant annet Byggenæringens Landsforening (BNL) og Fellesforbundet, med støtte fra flere offentlige myndigheter. I proposisjonen foreslo departementet å innarbeide bestemmelser om bruk av id-kort og oversiktslister i byggherreforskriften. Det ble lagt til grunn at en plikt til å ha id-kort og føre oversiktslister ville være hensiktsmessig for å sikre bedre samordning og oppfølging av helse-, miljø- og sikkerhetsforhold (HMS) på arbeidsplassene.

Bondevik-regjeringen II fastsatte i kongelig resolusjon 7. oktober 2006 nye regler i forskrift 21. april 1995 nr. 377 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften) om krav til id-kort og føring av oversiktslister for bygge- og anleggsplasser. Bestemmelsene om oversiktslister trådte i kraft 1. januar 2006, mens reglene om id-kort ikke er trådt i kraft.

Bakgrunnen for dette var at reglene om id-kort ble møtt med stor motstand fra partene i prosjektet ”Seriositet i byggenæringen”. Etter deres syn ville id-kortet etter de vedtatte reglene ikke være et godt verktøy mot sosial dumping, men ville tvert i mot kunne medvirke til å legitimere useriøse forhold i byggenæringen. De mente at vilkårene for å få utstedt id-kort minst må være at arbeidstakeren er innmeldt eller registrert i Arbeidstakerregistret eller hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker, kortene må være standardiserte, og at det måtte stilles krav om autorisasjon eller lignende for virksomheter som skal produsere id-kort.

Den nåværende regjeringen anså det ikke formålstjenlig å innføre et id-kort som ikke er i samsvar med formålet med reglene, og som byggebransjen selv ikke ønsket. Regjeringen vedtok derfor 9. desember 2005 å utsette iverksettelsen av de vedtatte reglene om id-kort.

5.2 Situasjonen i byggenæringen

Det finnes ikke noen samlet oversikt eller tall som viser omfanget av useriøs virksomhet i byggenæringen. I denne rapporten bygger arbeidsgruppen i hovedsak på innspill og rapporter fra tilsynsmyndighetene, bidrag fra Finansdepartementet og rapporten ”Seriositet i byggenæringen” fra november 2003.

Arbeidstilsynet har de siste to-tre årene rapportert at etaten stadig oftere støter på problemstillinger omkring arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere, og særlig arbeidstakere fra de nye EØS-landene etter utvidelsen 1. mai 2004. Utenlandske arbeidstakere blir benyttet i flere bransjer, men det er særlig byggebransjen som peker seg ut. Både Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet har jevnlig rapportert til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om omfanget av arbeidsinnvandring og hovedinntrykk fra tilsynsarbeidet. Erfaringene er at omfanget av bruk av utenlandsk arbeidskraft ser ut til å være størst i det sentrale østlandsområdet. I tillegg blir det rapportert om mange arbeidstakere fra de nye landene innenfor hyttebygging og liknende utbyggingsprosjekter i det indre Østlandet.

Arbeidstilsynet fant i forbindelse med et tilsynsprosjekt i bygge- og anleggsbransjen våren 2005 at av i alt 132 kontrollerte virksomheter hadde 56 virksomheter arbeidstakere fra de nye EØS-landene. 37 av disse var virksomheter med norske eiere og utenlandske arbeidstakere, og 19 virksomheter var utenlandske med arbeidstakere fra hjemlandet. Et flertall av de norske virksomhetene hadde tilfredsstillende arbeidsvilkår for arbeidstakerne fra de nye EØS-landene, og vilkårene var i hovedsak i samsvar med vilkårene for oppholdstillatelse.

For de utenlandske virksomhetene som hadde oppdrag i Norge og egne arbeidstakere, fikk Arbeidstilsynet inntrykk av at det var stor forskjell på norsk lønnsnivå og det disse arbeidstakerne fikk i lønn. Ofte var det vanskelig å finne ut hva som var reell arbeidstid, og hvem som faktisk var arbeidsgiver. I forhold til helse, miljø og sikkerhet var det også en god del svikt, og flere av hovedentreprenørene kunne ikke dokumentere at de utenlandske arbeidstakerne på byggeplassene eller hos underentreprenørene var fanget opp i det pålagte systematiske HMS-arbeidet. Prosjektet avdekket også språkproblemer.

Etter at allmenngjøringsforskriften for byggebransjen i Oslofjordregionen trådte i kraft, har Arbeidstilsynet gjennomført en rekke tilsyn. I perioden september 2005 til januar 2006 har Arbeidstilsynet i Oslo gjennomført tilsyn i 28 virksomheter, der 16 virksomheter var norske med arbeidstakere fra Polen, Estland, Litauen eller Latvia, og 12 virksomheter var utenlandske fra Polen, Estland, Litauen og Latvia. Virksomhetene sysselsatte til sammen ca. 300 arbeidstakere fra disse landene.

I de norske virksomhetene fant Arbeidstilsynet at syv av dem var i orden når det gjaldt lønn og arbeidstid, mens fem virksomheter skriftlig ble bedt om flere opplysninger og opplysninger om arbeidskontraktene. En virksomhet ble meldt til politiet for brudd på allmenngjøringsforskriften, arbeidsmiljøloven og utlendingsloven. I 11 av de utenlandske virksomhetene fant Arbeidstilsynet at det var brudd på allmenngjøringsforskriften og/eller arbeidsmiljøloven, og fire av dem ble politianmeldt.

Erfaringen er i følge Arbeidstilsynet at mange utenlandske arbeidstakere ikke har de arbeids- og lønnsvilkårene som lovverket krever. I enkelte av tilfellene er bruddene svært grove og forholdene må karakteriseres som lite verdige for arbeidstakerne. Arbeidstilsynet peker i rapportene på at kompliserte organisatoriske konstruksjoner og falsk dokumentasjon for å dekke over alvorlige kriminelle forhold også hører med i bildet. Språklige problemer mellom de utenlandske arbeidstakerne og arbeidsgiverne er også en av hovedutfordringene Arbeidstilsynet har påpekt. Dette inntrykket av forholdene i byggebransjen bekreftes av erfaringene fra Arbeidstilsynets landsomfattende tilsynsuke som ble gjennomført i mai 2006, rettet mot arbeidsinnvandring i denne bransjen.

Petroleumstilsynet har ansvar for tilsyn med forskriften om allmenngjøring for syv landbaserte petroleumsanlegg. På samme måte som Arbeidstilsynet fører Petroleumstilsynet også tilsyn med vilkårene for oppholdstillatelse etter utlendingsloven, innenfor sitt ansvarsområde. Det er imidlertid i hovedsak tjenesteytere fra andre land som er relevante på Petroleumstilsynets myndighetsområde. Petroleumstilsynet rapporterer om at det i forbindelse med bygge- og anleggsvirksomhet på landanleggene ofte blir brukt utenlandske entreprenører, særlig fra EØS-land. Petroleumstilsynet antar med grunnlag i foreliggende kunnskap at det i de nærmeste årene vil være bruk for 4000 til 5000 arbeidstakere i slik bygge- og anleggsvirksomhet, og at om lag halvparten vil være utenlandske. Petroleumstilsynet peker på at det på arbeidsplasser med personer med ulikt språk og ulik kulturell bakgrunn er særlige utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet. I offshoredelen av petroleumsvirksomheten er det foreløpig bare registrert arbeidsinnvandring eller bruk av utenlandsk arbeidskraft i avgrenset omfang.

Skattemyndighetenes kontroller har avdekket mangelfull rapportering av utenlandske arbeidstakere til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). En omfattende byggeplasskontroll i Oslo og omegn i 2003 avdekket at omkring 80 prosent av de utenlandske arbeidstakerne ikke var korrekt innmeldt til SFU og 18 prosent av arbeidstakerne var ikke registrert i arbeidstakerregisteret.

Kontroller utført i forhold til pilotprosjektet ”Seriositet i byggebransjen”, med utprøving av adgangskort ved Selmer Skanska AS sin byggeplass på Akershus festning i 2002, viste at 54,5 prosent av de utenlandske arbeidstakerne ikke var korrekt innmeldt til SFU.

5.2.2 Erfaringer med oversiktslister og id-kort

I dette punktet gis en tilstandsbeskrivelse fra Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet om hvordan regelverket om føring av oversiktslister har fungert i praksis. Videre sies det noe om hvordan frivillige id-kort, ofte med adgangskontroll, er brukt i praksis og i enkelte prosjekter innen bygge- og anleggsbransjen.

Arbeidstilsynet

I den korte perioden som er gått siden reglene om føring av oversiktslister trådte i kraft 1. januar 2006, har Arbeidstilsynets oppfølging i vesentlig grad vært å veilede virksomhetene om regelverket for listeføring. Det er på denne bakgrunn foreløpig gjort få tilsyn som direkte er rettet mot føringen av oversiktslister, selv om dette er en del av den totale tilsynsvirksomheten som retter seg mot bygg- og anleggsbransjen. Som en følge av dette er det ikke mulig å fremlegge konkrete tall for utbredelsen av listeføringen, selv om man selvfølgelig kan begynne å lese en viss aktivitet i tiden fra ikrafttredelsen.

Det er betydelige forskjeller mellom de store og små bygge- eller anleggsplassene når det gjelder føring av lister. Med små bygge- eller anleggsplasser menes her arbeidsplasser der det arbeider inntil 15 personer. På de store bygge- eller anleggsplassene er hovedinntrykket at selve systemet med listeføring i stor grad er kommet på plass. På de små bygge- eller anleggsplassene er situasjonen ofte at det ikke finnes noe system for føring av oversiktslister i det hele tatt. Det ser imidlertid ut til at man oftere finner listeføring også på de små bygge- eller anleggsplassene utenfor Oslo.

Arbeidstilsynets erfaring tyder på at det sjeldent foregår noen daglig kontroll av om oversiktslistene er korrekte fra koordinatorens side, slik som byggherreforskriften § 14 første ledd krever. Man nøyer seg med å føre selve listene, og foretar ikke noen nærmere kontroll av

dette, men stoler på at opplysningene er korrekte. Et gjennomgående problem ved listeføringen er at man ikke har ført opp de riktige arbeidsgiverne til arbeidstakerne, men i stedet fører opp hovedentreprenør eller kontraktsparten.

Betydningen for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø

Innføringen av kravet om oversiktslister har til en viss grad virket forebyggende på de ulike virksomhetene. Når nye arbeidstakere ofte må innom på et felles kontor før de starter arbeidet, tas det gjerne en gjennomgang av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø samtidig. Denne innføringen er ofte mye grundigere enn tidligere, da man tok opp disse forholdene i forbindelse med selve arbeidsoppgavene. På denne måten får man også i mye større grad enn tidligere kvalitetssikret informasjonen om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Oversiktslistene synes også å ha bidratt til å disiplinere bransjen og skape mer styring og oversikt på bygge- eller anleggsplassen, samtidig som kunnskapen om arbeidstakerne er blitt bedre. Tidligere hadde man gjerne en oversikt over de ulike arbeidsgiverne på bygge- eller anleggsplassen, mens man nå også har en oversikt over de ulike arbeidstakerne. Dette innebærer i tillegg at det er blitt lettere for Arbeidstilsynets inspektører å spore informasjon gjennom de opplysningene som oversiktslistene gir. Ved at id-kort bæres av den enkelte, vil en også få lettere oversikt over hvilke personer på arbeidsplassen som er registrert på oversiktslistene. Dette vil også effektivisere tilsynsmyndighetenes arbeid og håndhevingen med regelverket.

Samtidig som oversiktslistene allerede har hatt en del positive effekter i forhold til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, påpekes det også fra Arbeidstilsynet at man ikke oppnår full effekt av listeføringen før man også får på plass et id-kort hvor opplysningene på kortet er kvalitetssikret på en tilfredsstillende måte.

Petroleumstilsynet

Byggherreforskriftens regler gjelder også for petroleumsvirksomheten på land gjennom en referanse til denne og midlertidig forskrift 19. desember 2003 nr. 1595 om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land og tilknyttede rørledningssystemer (§ 12). Anvendelse av byggherreforskriften på petroleumsanlegg og rørledningssystemer på land. Byggherreforskriften gjelder for denne forskriftens virkeområde, med unntak av at innholdet i forhåndsmelding som nevnt i byggherreforskriften § 9, skal være tilgjengelig for Petroleumstilsynet.

Petroleumstilsynet har bedt om en tilstandsbeskrivelse på dette området fra de to mest relevante operatørene på landanlegg i petroleumsvirksomheten; Statoil som operatør for Hammerfest LNG, Melkøya og Norsk Hydro som operatør (i utbyggingsfasen) for Ormen Lange, Nyhamna. Tilbakemeldingene fra selskapene viser at det er etablert flere systemer for registrering av arbeidstakere. På disse anleggene fører operatøren oversiktslister basert på innrapportering fra innleier. Listene angir den enkelte arbeidstakers navn, fødselsdato, innleier, egentlig arbeidsgiver (utleier), og tidspunkt for oppstart av engasjementet. Listene brukes til kontroll av innrapportering til Skattekontoret for utenlandssaker og kontroll med at det søkes om arbeids- og oppholdstillatelse innenfor gitte frister. Dessuten brukes listen til å holde oversikt over hvilke firma som er inne til enhver tid, firmastruktur (hovedentreprenør/entreprenør/ leverandør), samt hvem som er ansatt hvor.

Erfaringer med virksomheter som har brukt id-kort

Arbeidstilsynets erfaringer viser at en rekke virksomheter allerede har egne id-kort. Dette gjelder særlig for de store entreprenørfirmaene, men også for noen av de mindre. I en del av tilfellene har virksomhetene hatt egne id-kort i en del år, mens noen har laget egne kort i forbindelse med de vedtatte, men utsatte bestemmelsene fra høsten 2005.

I følge Petroleumstilsynet utsteder operatørene allerede adgangs- og identitetskort, som bæres av alle og brukes som legitimasjon og for å registrere hvem som er inne på anlegget til enhver tid. Ved første gangs ankomst til et anlegg utstedes et midlertidig kort som erstattes med permanent kort etter at sikkerhetskurs er gjennomgått. Det permanente kortet har bilde av bæreren og angir dessuten navn, aktuell entreprenør på anlegget (innleier) og dato for utstedelse, samt eventuell utløpsdato. På begge anleggene framgår det klart at det er operatørene (Statoil og Hydro) som er utsteder av kortene.

I arbeidet for økt seriøsitet i byggenæringen har bransjen erfart, blant annet gjennom pilotprosjektet ”Seriøsitet i byggenæringen” fra 2003, at id-kort/adgangskort som frivillig er tatt i bruk eller prøvd ut på visse større byggeplasser, bidrar til raskere og mer effektiv byggeplasskontroll og til bedre oversikt over arbeidsplassen i kombinasjon med mannskapslistene. Dette prosjektet anbefalte at man kom frem til et felles bransjekort som kunne brukes som et byggeplasskort som alle som arbeider på en bygge- og anleggsplass må bære så lenge arbeidstakeren er der. Det ble også anbefalt at før id-kort ble utstedt, burde det dokumenteres at arbeidstaker var innmeldt til Arbeidstakerregisteret eller Sentralskattekontoret for utenlandssaker.

I rapporten ”Pilotprosjekt – Id-kortløsning for byggenæringen” av 11. mai 2006, presenteres erfaringer fra et oppfølgingsprosjekt etter prosjektet ”Seriøsitet i byggenæringen”. I rapporten beskrives en såkalt sikker id-kortløsning som NORSIK AS har utført på Skanskas prosjekt på Hydro Vækerø etter bestilling fra Byggenæringens Landsforbund (BNL). Tanken var at man skulle kreve registrering i offentlige registre før utstedelse av id-kort for arbeidsplassen. Det har vært utfordringer i integrere løsningen opp mot de offentlige registrene Arbeidstakerregisteret og SFU. Rikstrykdeverket avsto kobling mot Arbeidstakerregisteret fordi det sto private bak prosjektet. SFU var positive til prosjektet, men hadde ikke systemer som var gode nok for kobling til prosjektet. Prosjektet ga derfor ikke den erfaring man ønsket. NORSIK har i sin rapport anbefalt at ved en innføring av krav om id-kort for byggebransjen er det essensielt at kortet må være et felles og enhetlig for hele bransjen. Like viktig mener man at det er at kortet har tillit og forankring blant bransjen selv og kontrollerende myndigheter.

6 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

6.1 Innledning

Arbeidsgruppens mandat går ut på å utrede om endrede krav til id-kort for bygge- og anleggsbransjen kan bidra til at kortet blir et bedre virkemiddel for å hindre sosial dumping.

Å gi en eksakt definisjon av hva som er sosial dumping er vanskelig. Det kan synes som om regjeringen i ulike dokumenter har lagt til grunn at det er sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse, miljø og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid, krav til boligstandard, og/eller tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptable lave,

sett i sammenheng med hva norske arbeidstakere normalt tjener etter allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for norske arbeidstakere og virksomheter ved at det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med et urimelig press på opparbeide rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, hvor seriøse bedrifter taper oppdrag og kunder til useriøse aktører.

I det følgende skisseres en ny id-kortordning for bygge- og anleggsbransjen som vil kunne bli et virkemiddel i arbeidet mot sosial dumping. På grunn av den knappe tidsfristen i mandatet, samt behovet for å koordinere arbeidet med andre pågående utredninger som omtales nedenfor, finner ikke arbeidsgruppen at det er tilstrekkelig grunnlag eller tid for å utforme utkast til forskrifts- eller lovtekster. Arbeidsgruppen presenterer likevel i det følgende sine vurderinger og anbefalinger i forhold til hvilke utvidede krav som bør stilles til en forbedret id-kortordning som kan danne grunnlag for departementets videre arbeid med å utforme regelverket knyttet til dette.

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt et krav om id-kort i kombinasjon med krav om oversiktslister, vil kunne ha en positiv virkning i forhold til å motvirke sosial dumping. Det er grunn til å tro at et forbedret system for id-kort i kombinasjon med oversiktslister kan bidra til å forsterke virksomhetenes helse, miljø og sikkerhetsarbeid på bygge- og anleggsplassene. Vi viser til at tilsynsmyndighetene har tillit til id-kort sammen med oversiktslister vil effektivisere og understøtte HMS-tilsynet, fordi de får lettere tilgang til informasjon om aktørene på arbeidsplassene.

6.2 Skisse til en ny id-kortordning

Forslaget

Arbeidsgruppen foreslår en statlig brukerfinansiert id-kortordning. Ordningen må forankres i en egen forskrift gitt med hjemmel i blant annet arbeidsmiljøloven. Plikten til å utstyre arbeidstakerne med id-kort vil legges på arbeidsgiverne, men arbeidsgruppen foreslår at selve kortutstedelsen skal foretas av en kortutsteder som vil få dette oppdraget på vegne av myndighetene og etter anbud. Sikkerheten og kontrollen i systemet vil ligge i at kortutsteder kontrollerer virksomheten opp mot relevante offentlig registre og utsteder id-kort til arbeidstakeren bare der de får bekreftet at virksomheten har registrert de nødvendige opplysninger i relevant register. Krav til id-kort vil legges på alle virksomheter som opererer i bygg- og anleggsbransjen, både norske og utenlandske virksomheter og vil i utgangspunktet omfatte mer enn 300.000 arbeidstakere.

6.3 Virkeområdet for nye regler om id-kort for bygge- og anleggsbransjen

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides en egen forskrift om id-kort for bygg- og anleggsbransjen (bransjeforskrift). I utgangspunktet bør alle virksomheter i denne bransjen, både enkeltforetak og selskaper, bli omfattet av regelverket.

Byggherreforskriften, der dagens regler om id-kort er forankret, gjelder for midlertidige eller skiftende bygge- og anleggsplasser, dvs. enhver arbeidsplass hvor det utføres bygge- og anleggsvirksomhet. Byggherreforskriftens definisjon av bygge- og anleggsvirksomhet er basert på rådsdirektiv 92/57/EØF og hovedgruppene i inndelingene i næringsgrupper som brukes av Statistisk Sentralbyrå. Arbeid med oppføring av bygninger, innrednings- og

installasjonsarbeid, riving, ombygging, sanering, vedlikehold og alminnelig anleggsvirksomhet er eksempler på arbeid som regnes som bygge- og anleggsvirksomhet. Det gjelder også noen begrensninger for anvendelsen av de vedtatte reglene om id-kort i byggherreforskriften for mindre byggeplasser/oppdrag. I følge byggherreforskriften § 10 skal alle som utfører arbeid på en bygge- og anleggsplass utstyres med id-kort hvis arbeidet vil vare utover 30 dager eller ventes å overstige 500 dagsverk og det sysselsettes flere enn fem arbeidstakere. Det gjelder med andre ord en avgrensning mot de små eller kortvarige oppdragene.

Arbeidsgruppen mener at det nye regelverket bør treffe flest mulig virksomheter i bygg- og anleggsbransjen med utgangspunkt i byggherreforskriftens virkeområde, og anser det også hensiktsmessig blant annet mot forbrukermarkedet.

Videre har arbeidsgruppen heller ikke sett det som hensiktsmessig å skille mellom små og stor virksomheter eller mellom type oppdrag eller deres varighet. Hovedinnretningen for den nye ordningen vil således ha som formål å skille seriøse virksomheter fra useriøse.

I forhold til ønsket om at id-kortene skal bidra til bedre HMS og være et redskap mot sosial dumping ønsker arbeidsgruppen ikke å legge opp til en aktivitetsbasert avgrensning, men heller legge opp til at alle virksomheter som utfører bygge- og anleggsarbeid, uavhengig av størrelse og størrelse på oppdragene bør omfattes av reglene. Likeledes bør alle virksomheter omfattes av reglene, både enkeltforetak og virksomheter med ansatte. Det foreslås heller ingen begrensning i forhold til antall ansatte som nedre grense for å måtte etterleve det nye regelverket.

Det er også reist spørsmål i arbeidsgruppen om hvorvidt ordningen bare bør gjelde for fagene innen bygge- og anleggsarbeid, eller om den også skal gjelde for andre funksjoner/støttefunksjoner. Støttefunksjoner kan blant annet være renhold, kantinedrift, transport eller drift av velferdstilbud osv. som ikke er en del av bygge- og anleggsvirksomheten, men er fast etablert innenfor anleggets område.

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning i dag ikke grunnlag for å pålegge plikt til å ha id-kort på andre fagområder eller til andre bransjer enn for de som tradisjonelt er omfattet av definisjonen bygg- og anleggsbransjen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det på et senere tidspunkt kan være behov for å utvide ordningen med id-kort også til andre bransjer.

Det er videre reist spørsmål om ansatte i virksomheter eller selvstendige oppdragstakere som kun transporterer varer til arbeidsplassen/byggeplassen skal være omfattet av et krav om id-kort. I den grad disse personene ikke regelmessig arbeider eller utfører tjenester på arbeidsplassen, men kun tilfeldig/sporadisk besøker arbeidsplassen, vil det ikke være hensiktsmessig å kreve id-kort for disse. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at disse virksomhetene på frivillig basis skal kunne benytte seg av id-kortordningen, og bestille kort på lik linje med de lovpålagte brukerne, dersom de ønsker det for på den måten å få et ”seriøsitetstempel” på virksomheten.

6.4 Hvilke opplysninger skal id-kortet inneholde?

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i nåværende krav, og lagt vekt på at både Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet vurderer at disse opplysningene er tilstrekkelige ut fra

tilsynsmyndighetenes behov knyttet til arbeidet med å kontrollere helse-, miljø- og sikkerhetskrav.

De vedtatte bestemmelsene om id-kort, stiller krav om at følgende fremgår av kortet: navn på og foto av kortinnehaveren, navn på arbeidsgiveren eller enkeltforetaket eller inneleievirksomheten (innleide arbeidstakere), organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter, navn på utsteder av id-kortet og gyldighetsperiode. Arbeidsgruppen legger opp til å videreføre disse kravene i den nye foreslåtte ordningen. Gruppen har imidlertid drøftet noen problemstillinger knyttet til om det er andre opplysninger som bør komme i tillegg eller som erstatning for disse kravene.

Det kan for det første reises spørsmål om ikke også fødselsdato (ikke personnummer) bør fremgå, da dette vil gi et ekstra mulighet til raskt å vurdere ved kontroll om den som bærer korter og den kortet er utstedt til er samme person. Arbeidsgruppen konkluderer ikke på dette punktet og anbefaler departementet å be bransjen/høringsinstansene om å kommentere særskilt på dette.

Videre kan det vurderes hvor vidt det er innleiebedriften eller utleiebedriften som bør være angitt på kortet, eventuelt begge. Dette er avhengig av hva denne opplysningen skal tjene til. Hvis det er viktig å avklare hvilken bedrift den innleide kan knyttes til på den konkrete arbeidsplassen for eksempel i HMS-sammenheng, er det viktig at innleiebedriften er angitt på kortet. Dette tilslører imidlertid at det er innleid personell, dersom det er viktig å vite dette, for eksempel med hensyn til sosial dumping. Arbeidsgruppen antar at det bør være utleiebedriften, reell arbeidsgiver (kontraktsmessig) som bør angis på kortet, eventuelt med innleiebedriften som et tillegg. Også her anbefales at departementet ber om bransjen/høringsinstansenes kommentarer.

For at kortene i størst mulig grad skal gi korrekte faktiske opplysninger bør det også fastsettes en gyldighetsperiode. Hvor lang denne bør være vil på den ene siden vurderes ut fra hensynet til at opplysningene skal være mest mulig aktuelle og på den annen side behovet for å begrense kostnadene for virksomhetene, i og med at det vil påløpe utgifter hver gang et kort skal fornyes. Arbeidsgruppen konkluderer ikke på dette punktet, men antar at en gyldighetsperiode på mindre enn ett år er lite hensiktsmessig.

Et annet spørsmål er om kortet skal kunne inneholde flere opplysninger enn det som kreves i medhold av forskriften, f. eks. slik at det kan brukes som adgangskort, som dokumentasjon for formell kompetanse m.v., dersom den enkelte virksomhet ønsker det. Datatilsynet viser til at kontroll i forhold til sosial dumping og HMS er uforenelige med sikkerhet og adgangskontroll. Det siste vil kreve samtykke fra den enkelte. I følge Datatilsynet er samtykke i ansettesekontrakten ikke tilfredsstillende i denne sammenheng. Det kan ikke utelukkes at en kan ha alle funksjoner på ett kort, men opplysningene som fremkommer må atskilles ved lagring/behandling av data.

Ut fra dette vil arbeidsgruppen anbefale at id-kortet legges opp som et id-kort uten andre funksjoner enn å gi opplysninger om arbeidstaker og arbeidsgiver.

Et annet spørsmål som er kommet opp er om det skal tillates å trykke firmalogo på kortet eller om det skal være en eller annen form for bransjelogo/statlig merke slik at kortene i størst mulig grad fremtrer som enhetlige i hele bransjen/landet. Dette er også noe høringsinstansene/bransjen selv vil kunne ha synspunkter på.

6.5 Oppfylt lovpålagt registrering i offentlige registre som vilkår for å utstede id-kort

Ordningen som foreslås innebærer at virksomhetene må sende inn opplysninger om de personene de ønsker utstyrt med id-kort til en kortutsteder som utfører oppdraget på vegne av Staten. Kortutsteder vil så sjekke at virksomheten har foretatt nødvendige registreringer/innmeldinger i relevante offentlige registre. Arbeidsgruppen antar at det vil ligge en forebyggende effekt i at virksomhetene må sende inn opplysninger til en kortutsteder i visshet om at de ikke får kort dersom de ikke har registrert seg på korrekt måte i relevant register. Dette vil antagelig også kunne medføre at flere virksomheter enn i dag oppfyller lovpålagte registreringskrav.

I dette punktet beskrives ulike lovpålagte registreringsplikter i offentlige registre. Det gis en omtale av hva registrene inneholder av opplysninger, samt arbeidsgruppens foreløpige vurdering av hvilken relevans registrene har i forhold til formålet med innføring av id-kortene.

6.5.1 Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker

Om rapporteringsplikten

Ligningsloven § 6-10 nr. 1 til nr. 3 pålegger næringsdrivende og offentlige organ som gir noen et oppdrag å rapportere enkelte opplysninger om oppdraget og eventuelle underoppdrag til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Bakgrunnen er at myndighetene skal kontrollere hvorvidt det er grunnlag for skatteplikt.

Hovedoppdragsgiver er ansvarlig for å gi opplysninger om oppdragstakeren og eventuelle underoppdragstakere nedover i kontraktskjeden. Den enkelte oppdragstaker er ansvarlig for å gi opplysninger om oppdragstakeren han engasjerer og eventuelle underoppdragstakere. Hovedoppdragsgiver er dessuten ansvarlig for å rapportere egne ansatte tilknyttet oppdraget, samt oppdragstakerens og eventuelle underoppdragstakeres ansatte. Den enkelte oppdragstaker er ansvarlig for å rapportere egne ansatte tilknyttet oppdraget og ansatte hos eventuelle underoppdragstakere.

I forskrift til ligningsloven § 6-10 er det gjort unntak fra rapporteringsplikten for arbeidstakere som er norske statsborgere ansatt hos person bosatt i Norge eller selskap hjemmehørende i Norge.

Når det gjelder arbeidstakere i bygg- og anleggsbransjen, omfatter opplysningsplikten til SFU:

- norske arbeidstakere ansatt hos arbeidsgiver hjemmehørende i utlandet og
- utenlandske arbeidstakere, som er tilknyttet oppdrag som arbeidsgiveren har påtatt seg for næringsdrivende eller offentlige organ.

En konsekvens av ligningsloven § 6-10 er at det å ansette en arbeidstaker ikke i seg selv utløser meldeplikt om arbeidstakeren. Arbeidsgiver som ansetter arbeidstakere for å utføre bygge- og monteringsarbeid i arbeidsgiverens egen regi (ikke på oppdrag for andre), skal således ikke sende melding til Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Arbeidstaker som bare deltar på oppdrag arbeidsgiveren utfører for privatpersoner skal heller ikke rapporteres,

fordi ligningsloven § 6-10 bare gjelder når næringsdrivende eller offentlige organ gir noen et oppdrag.

Arbeidstaker som omfattes av rapporteringsplikten, skal rapporteres i tilknytning til hvert enkelt oppdrag han deltar på. Hvis arbeidstakeren avslutter arbeidet på ett oppdrag og går over på et annet, er opplysningsplikten ikke oppfylt før han er rapportert også i forhold til dette oppdraget. En arbeidstaker som arbeider på to oppdrag parallelt må rapporteres i tilknytning til begge disse oppdragene for at opplysningsplikten skal være oppfylt.

Opplysningsplikten vedrørende arbeidstakere omfatter arbeidstakerens navn, fødselsdata og eventuelt personnummer, adresse, nasjonalitet, sivilstand, tidspunkt for arbeidets begynnelse og antatte avslutning samt arbeidsgiverens navn og arbeidsgivernummer (organisasjonsnummer).

Rapportering skal skje senest 14 dager etter at arbeidet er påbegynt, jf. ligningsloven § 6-10 nr. 3. Opplysninger om arbeidets avslutning skal gis senest 14 dager etter avslutningen.

Behandling av meldinger til SFU – utstedelse av D-nummer

Meldingene etter ligningsloven § 6-10 blir behandlet og registrert ved SFU. Dersom arbeidstakeren bare skal være i Norge på midlertidig basis og ikke har D-nummer fra tidligere, må dette rekvireres fra Oslo likningskontor og folkeregister, Personregisteret, før registrering kan skje, se forskrift 14. februar 1995 nr. 125 om D-nummer.

D-nummeret registreres i Det sentrale folkeregister og ivaretar de samme funksjonene som norske borgeres fødselsnummer. Nummeret er nødvendig for at ligningsmyndighetene skal kunne utstede skattekort til arbeidstakeren og er også nødvendig for at arbeidstakeren skal kunne opprette bankkonto i Norge.

Utlevering av opplysninger

Spørsmålet om det er adgang til å utlevere opplysninger fra SFUs register, beror på reglene om taushetsplikt i ligningsloven § 3-13.

Ligningsmyndighetene har taushetsplikt om opplysninger om noens inntekts- eller formuesforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold, jf. ligningsloven § 3-13 nr. 1. Det gjelder enkelte unntak for taushetsplikten, eksempelvis kan det utleveres opplysninger til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om arbeidsmiljø, jf. ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav b.

Spørsmålet om det er adgang til å utlevere opplysninger fra Det sentrale folkeregister, beror på reglene i lov om folkeregistrering §§ 13 og 14. Ved utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter er det et vilkår at mottakeren har et begrunnet behov for opplysningene til bruk i deres virksomhet. Ved utlevering til private aktører er det et vilkår at opplysningene er nødvendige for at mottakeren skal kunne oppfylle sine ”lovmessige rettigheter eller plikter”. Dersom dette grunnvilkåret er oppfylt, må forvaltningen foreta en nærmere vurdering av om opplysningene skal utleveres.

Særlig om lovendring 10. desember 2004 og arbeid med revisjon av rapporteringsplikten

Rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 ble ved lovendring 10. desember 2004, utvidet slik at arbeidsgivere i tillegg til å rapportere arbeidstakere på oppdragsbasis, skal gi opplysninger om alle ansettelsesforhold. Lovendringen medfører at det å gi noen ansettelse

utløser rapporteringsplikt for arbeidsgiveren på lik linje med det at arbeidstakeren er tilknyttet et oppdrag.

I Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) s. 210 er det uttalt at Finansdepartementet ser det som usikkert om utvidelsen av rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker er forenlig med EØS-regelverket. Det ble derfor besluttet å utsette ikrafttredelsen av lovendringen 10. desember 2004 og å ta opp hele rapporteringsordningen etter ligningsloven § 6-10 til en fullstendig revisjon, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004-2005) kapittel 16.

Finansdepartementet opprettet 7. februar 2006 en arbeidsgruppe som skulle revidere ligningsloven § 6-10. I arbeidsgruppens mandat var det uttalt at behovet for rapportering på dette området skulle vurderes ut fra skattemessige betraktninger (skatteunndragelser og svart arbeid).

Arbeidsgruppen avga sin rapport 23. mai 2006. Arbeidsgruppen foreslår at rapporteringsplikten skal omfatte alle oppdrag som næringsdrivende eller offentlige organ gir til personer bosatt i utlandet eller selskaper som ikke er hjemmehørende i landet, samt eventuelle underoppdrag. Rapporteringsplikten om arbeidstakere er i følge forslaget knyttet til om det foreligger rapporteringsplikt om oppdragstakeren (arbeidstakerens arbeidsgiver). Dersom det skal gis opplysninger om oppdragstakeren, så skal det også gis opplysninger om arbeidstakerne.

Arbeidsgruppen foreslår videre unntak fra rapporteringsplikt dersom oppdraget utføres på sted utenfor oppdragsgivers kontroll, dersom oppdragstakeren har fast forretningskontor i Norge og har vært registrert i Foretaksregisteret i to år på tidspunktet for tildeling av oppdraget, samt ved små oppdrag under 10 000 kroner.

Vurdering av meldeplikten som vilkår for utstedelse av id-kort

Som nevnt over pågår det en revisjon av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10. Arbeidsgruppens vurderinger tar derfor utgangspunkt i reglene som gjelder i dag.

Ligningsloven § 6-10 nr. 1 til 3 pålegger de rapporteringspliktige å gi Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) opplysninger om arbeidstakerne på oppdragene. Problemstillingen ved vurdering av rapporteringsplikten til SFU som vilkår for utstedelse av id-kort, er nettopp at plikten er knyttet til hvert enkelt oppdrag. I forhold til id-kortene vil det måtte vurderes om det skal stilles vilkår om at arbeidstakeren er rapportert for hvert enkelt oppdrag han arbeider i tilknytning til, samt om kortet bare skal være gyldig for det aktuelle oppdraget rapporteringen gjelder.

I følge Skattedirektoratet vil et slikt vilkår være vanskelig å håndtere på grunn av tekniske begrensninger i etatens ligningsregistre. For skatteetaten vil det vært en langt enklere løsning om det oppstilles som vilkår for utstedelse av Id-kort at arbeidstakeren på tidspunktet for kortutstedelsen er rapportert i tilknytning til et pågående oppdrag som ansatt hos den aktuelle arbeidsgiver. Arbeidsgruppen antar at kortet i forhold til dette alternativet må utstedes med gyldighetstid så lenge arbeidstakeren fortsatt er ansatt hos vedkommende arbeidsgiver, alternativt for en nærmere angitt periode.

Denne løsningen innebærer at det på utstedelsestidspunktet kontrolleres om arbeidstakeren er rapportert til SFU i tilknytning til et oppdrag arbeidsgiveren har påtatt seg for næringsdrivende eller et offentlig organ. Det vil deretter ikke bli foretatt noen løpende

kontroll av om rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 er oppfylt for oppdrag som finner sted etter at kortet er utstedt, men innenfor gyldighetsperioden.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være et hensiktsmessig kontrollpunkt ved utstedelse av id-kort til utenlandske virksomheters ansatte at opplysningene om oppdraget er registrert hos skatte- og avgiftsmyndighetene.

Vi antar også at dette vilkåret kan føre til at registreringen til dette registeret vil øke, siden manglende registrering og manglende id-kort lett vil bidra til at virksomheten blir vurdert som en useriøs aktør/kontraktspartner.

Et forhold som kan tale mot at det innføres en slik ordning, er at det kan bidra til å undergrave rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10 som er knyttet til oppdrag. Dels kan det hende at arbeidsgivere med vilje unnlater å foreta fortløpende rapportering av alle oppdrag etter at id-kortet er utstedt, dels kan det hende at id-kortordningen, med et slikt alternativt, vil medføre at mange arbeidsgivere tror de har oppfylt opplysningsplikten når førstegangsrapportering er foretatt og kortet utstedt.

En forutsetning for at id-kortordningen skal fungere på en tilfredsstillende måte er at opplysningene som kommer inn til Sentralskattekontoret for utenlandssaker kan behandles og gjøres tilgjengelig for kortutsteder. Dagens saksbehandlingstid for behandling av meldinger, er ca. 2 måneder, hvorav 1-4 uker går med til å rekvirere og utstede D-nummer der dette er nødvendig. Skatteetaten har iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, men ved innføring av id-kort i bygge- og anleggsbransjen antar vi at det må settes inn ytterligere tiltak. Et vilkår om at rapportering må være foretatt før id-kortet utstedes, må antas å medføre at antall henvendelser og saksmengde vil øke vesentlig.

Skattedirektoratet har anslått at saksbehandlingstiden vil kunne reduseres til 2 til 3 uker, forutsatt at etaten styrkes med 13 årsverk. Med en årsverkskostnad på 450 000 kroner, vil dette medføre behov for å styrke etatens rammer med 6 mill. kroner.

I Skattedirektoratets rapport om reorganisering av skatteetaten som Finansdepartementet sendte på høring 13. mars 2006, er det uttalt at det skal vurderes om adgangen til å utstede D-nummer skal overføres til de regionale skattekontorene. Dersom Sentralskattekontoret for utenlandssaker får kompetanse til å utstede D-nummer, vil den samlede saksbehandlingstiden for behandling av meldinger etter ligningsloven § 6-10 kunne reduseres til 1 uke under ovennevnte forutsetninger. Skattedirektoratet har videre opplyst at etaten vil ha behov for 9 måneder til organisering og opplæring av nyansatte, fra eventuelle endringer i regelverket vedtas til ordningen kan tre i kraft. Finansdepartementet vil komme tilbake til dette.

Finansdepartementet har også uttalt at det vil også påløpe kostnader ved overføring av opplysninger fra Sentralregisteret for utenlandssaker til kortutsteder. Hvordan opplysningene kan overføres og eventuelle kostnader må utredes nærmere.

6.5.2 Registrering i merverdiavgiftsmanntallet

Næringsdrivende som har avgiftspliktig omsetning som overstiger 50 000 kroner i en periode på tolv måneder, skal registreres i merverdiavgiftsmanntallet, jf. merverdiavgiftsloven¹ kapittel VII.

¹ Lov 19. juni 1969 nr. 66

All omsetning av varer og tjenester er i utgangspunktet merverdiavgiftspliktig. Det finnes imidlertid enkelte unntak, blant annet for omsetning og utleie av fast eiendom. Oppføring og vedlikehold av bygg er imidlertid merverdiavgiftspliktig. Også næringsdrivende som for egen regning driver virksomhet med oppføring, oppussing, modernisering mv. av bygg eller anlegg for salg eller utleie skal registreres i merverdiavgiftsregisteret (og beregne og betale avgift som ved uttak) når varer eller tjenester tas i bruk i virksomhet.

Hvorvidt en næringsdrivende er registrert i merverdiavgiftsregisteret, kan undersøkes ved oppslag på Brønnøysundregistrens internettsider, og oppslaget er gratis.

Vurdering av registreringer som vilkår for utstedelse av id-kort

Etter arbeidsgruppens vurdering vil registrering i merverdiavgiftsmanntallet ikke være tilstrekkelig i seg selv, men vil eventuelt kunne vurderes i kombinasjon med et av de øvrige alternative registrene som vilkår for utstedelse av id-kort.

6.5.3 Meldeplikt til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret – Arbeidstakere på land

Registrering - meldeplikt

I dette punktet beskrives gjeldende regler om meldeplikt i forskrift² om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (A/A-registeret), samt de forslag til endringer som er foreslått i ny forskrift som for tiden er ute på bred høring med høringsfrist 15. august.

Etter gjeldende forskrift skal alle arbeidstakere i fastlands-Norge i utgangspunktet meldes inn i A/A-registeret. Med arbeidstaker menes enhver som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.

I henhold til dagens regelverk skal følgende opplysninger registreres:

- arbeidstakerens etternavn og fornavn
- arbeidstakerens fødselsnummer
- arbeidsgiverens navn, adresse, telefonnummer og organisasjonsnummer inntaksdato
- ventet gjennomsnittlig arbeidstid
- yrke, enten som yrkeskode eller i fritekst
- evt. endringsdato, evt. ny gjennomsnittlig arbeidstid eller overgang til ny virksomhet
- opphørsdato.

Det foreligger ikke meldeplikt for arbeidstakere i kortvarige arbeidsforhold eller i arbeidsforhold med kort ukentlig arbeidstid. Meldeplikt forutsetter at arbeidsforholdet skal vare i minst sju dager og at det trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid pr. uke.

Gjeldende forskrift om meldeplikt til A/A-registeret og et utkast til ny forskrift³, inneholder flere bestemmelser som er rettet mot arbeidsforhold i bygg og montering. Etter gjeldende

² Forskrift 4. juli 1991 nr. 454

³ Brev av 17. juni 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om høring av forslag til ny forskrift om meldeplikt til A/A-registeret

forskrift skal det ikke sendes melding til A/A-registeret om utenlandsk arbeidstaker ansatt av arbeidsgiver på plass for bygge- eller monteringsarbeid her i riket, jf. § 5 sjette ledd.

I § 7 andre ledd etableres et unntak fra meldeplikten for ”næringsdrivende som har gitt personer bosatt i utlandet eller selskaper hjemmehørende i utlandet oppdrag på norsk sokkel eller plass for bygge- eller monteringsarbeid i riket”. Dette synes å lede til at det i følge § 5 sjette ledd i forskriften gjelder et generelt unntak fra meldeplikten for utenlandske arbeidstakere innen bygg og montering. Forholdet mellom disse bestemmelsene og meldeplikten til SFU er således uklar. Det kan ikke ses bort fra at situasjonen for visse grupper kan være at det ikke foreligger meldeplikt verken til A/A-registeret eller SFU (dersom bestemmelsene tolkes strengt etter sin ordlyd).

Utlevering av opplysninger fra A/A-registeret

Etter gjeldende regler og praksis kan utlevering av opplysninger bare skje til offentlige organer samt til private i forskningsøyemed.

A/A-registeret har som primært mål å være et hjelpemiddel for offentlige myndigheter i deres oppgaveløsning og gi grunnlag for statistikk. Etter gjeldende regler er det i hovedsak bare offentlige instanser som har tilgang til data fra registeret. Private kan få opplysninger bare i forskningsøyemed, forutsatt at allmenne interesser tilsier det og departementet samtykker i utlevering. I forskriftutkastet foreslås dette utvidet, slik at utlevering skal kunne skje også til private når allmenne interesser tilsier det. Dette vil omfatte utlevering i forbindelse med utstedelse av de aktuelle ID-kortene, som så vidt kan ses tjener offentlige interesser.

Vurdering av registrering som vilkår for utstedelse av id-kort

Arbeidsgruppen vurderer at gjeldende A/A- register vil være et relevant kontrollpunkt for utstedelse av id-kort. For utenlandsk arbeidskraft, særlig innen bygg- og anlegg vil imidlertid SFU være mer nærliggende å kontrollere. Det kan imidlertid se ut til at dersom de endringer som nå er ute på høring blir gjennomført vil A/A-registeret være relevant også i forhold til utenlandsk arbeidskraft.

6.5.4 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene består av mange forskjellige statlige elektroniske registre. Blant de viktigste er Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Oppgaverregisteret og Regnskapsregisteret. Her vil vi si noe nærmere om Foretaksregisteret og Enhetsregisteret.

Foretaksregisteret

Foretaksregisteret har ansvar for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Alle næringsdrivende foretak plikter å registrere seg i Foretaksregisteret. Det samme gjelder enkeltpersoner som driver handel med innkjøpte varer eller har mer enn fem ansatte. Andre enkeltpersonforetak kan registrere seg på frivillig grunnlag.

En registrering i Foretaksregisteret gir et foretak rett til å drive næringsvirksomhet, vern av foretaksnavn, firmaattest som legitimasjon overfor långivere, tinglysnings-, toll- og avgiftsmyndigheter, organisasjonsnummer og legitimasjon for utøvende personer i et foretak.

Et av de viktigste formålene med Foretaksregisteret er å sikre klarhet i ansvarsforholdene. Dersom det skulle skje endringer i ansvarsforholdene, skal dette straks meldes Foretaksregisteret. Dersom dette ikke følges opp av virksomhetene, får virksomhetene pålegg om å ordne opp. De fleste opplysningene er offentlige.

Enhetsregisteret

Enhetsregisteret har som hovedoppgave å samordne opplysninger om næringslivet og offentlige etater som finnes i ulike offentlige registre. I stedet for at hver offentlig etat sender ut hvert sitt skjema til virksomhetene, samler Enhetsregisteret opplysningene på ett sted.

Enhetsregisteret inneholder grunndata om enheter som her registreringsplikt i Arbeidsgiverregisteret, Merverdiavgiftsmanntallet, Foretaksregisteret, SSBs bedriftsregister, Skattmanntallet for etterskuddspliktige og Stiftelsesregisteret.

Det ni-sifrede organisasjonsnummeret identifiserer enhetene og letter samarbeidet mellom myndighetene om utveksling av opplysninger. Andre statlige registre plikter i følge enhetsregisterloven å samarbeide med Enhetsregisteret og holde opplysningene i registeret à jour.

Alle opplysningene i Enhetsregisteret er offentlige, med unntak av fødselsnummer og D-nummer. Nøkkelopplysninger kan hentes ut gratis på internett og per telefon.

Nøkkelopplysninger omfatter organisasjonsnummer, foretaksnavn, organisasjonsform, forretningsadresse, kommune, adresse, e-postadresse, nettadresse, telefon (fast/mobil), faks, dato for registrering i Enhetsregisteret, stiftelsesdato, daglig leder/adm. dir., næringskode, sektorkode og hvilke øvrige registre foretaket er registrert i.

Vurdering av meldeplikten som vilkår for utstedelse av id-kort

Arbeidsgruppen vurderer Foretaksregisteret og Enhetsregisteret som relevante kontrollpunkt ved utstedelse av idkort.

6.5.5 Meldeplikt til utlendingsmyndighetene

Om meldeplikten

I forbindelse med innføringen av overgangsregler for arbeidstakere fra nye EU-land våren 2004, vedtok Stortinget også en lov hjemmel for utvidet meldeplikt i utlendingsloven⁴ § 56a.

Bestemmelsen i § 56a innebærer at EØS- og EFTA-borgere som skal ta arbeid, drive ervervsvirksomhet eller yte tjenester i riket i mindre enn tre måneder, og som derfor ikke trenger tillatelse, innen én uke etter at arbeidet er tiltrådt skal melde seg for vedkommende myndighet. Bestemmelsen har ennå ikke trådt i kraft. Blant annet for å unngå dobbelrapportering har Arbeids- og inkluderingsdepartementet avventet et arbeid som pågår i Finansdepartementet mht. evaluering av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10.

Den utvidede meldeplikten må reguleres nærmere gjennom forskriftsbestemmelser. Det må blant annet fastslås hvilke opplysninger som skal kreves innlevert og hvilken myndighet som skal motta opplysningene.

Bestemmelsen i utlendingsloven § 56a innebærer en utvidet meldeplikt i forhold til dagens situasjon, fordi det allerede gjelder en meldeplikt for visse grupper, hovedsakelig tredjelandsborgere som er innvilget arbeidstillatelse før innreise til Norge. Det følger av utlendingsloven § 14, jf. utlendingsforskriften § 51, at utlending som har fått innvilget arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse før innreise skal melde seg ved personlig fremmøte

⁴ Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold i riket

hos politiet, senest innen en uke etter innreise. Politiet vil da innføre den gitte tillatelsen i vedkommendes reisedokument, jf. utlendingsforskriften § 12 femte ledd.

Det er imidlertid ikke krav om oppholds-/arbeidstillatelse for arbeid av kortere varighet enn tre måneder for utsendte arbeidstakere fra de nye EU/EØS-landene eller for arbeidstakere generelt fra EU.

En utvidet meldeplikt ble ansett for å være en viktig faktor ved vurderingen av om virkningen av innvandringen fra de nye EU-landene er eller kan bli av en slik karakter at Norge skal iverksette beskyttelsestiltak. Utlendingsmyndighetene ønsket også å få en bedre oversikt over omfanget av personer som omfattes av EØS-avtalen og som gjør bruk av muligheten til å utføre kortvarige arbeidsoppdrag i Norge.

Vurdering av meldeplikten som vilkår for utstedelse av id-kort

Etter arbeidsgruppens vurdering vil meldeplikten etter utlendingsloven registrering kunne være relevant som vilkår for utstedelse av id-kort, men dette vil måtte vurderes nærmere når arbeidet med utforming av meldeplikten er fullført. Det antas likevel ikke at meldeplikten vil være tilstrekkelig i seg selv, men eventuelt kan vurderes i kombinasjon med et av de øvrige alternative registrene.

6.6 Personvernproblemstillinger – forholdet til personvernopplysningsloven

6.6.1. Personvernopplysningsloven/-forskriften og grunnleggende personvernprinsipper

Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven) gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av særskilt lov som regulerer behandlingsmåten jf. personopplysningslovens § 5.

Det er et helt sentralt personvernprinsipp at behandlingen av personopplysninger må ha et klart angitt formål og at behandlingen av personopplysninger må være formålstjenelig. Dette er i personopplysningslovens § 11, første ledd, litra c, formulert som at ”personopplysninger som behandles må bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet”. Enhver behandling av personopplysninger innebærer en potensiell krenkelse av den enkeltes integritet. Det skal dersom vurderes om det finnes alternative veier for å oppnå formålet, som ikke innebærer behandling av personopplysninger. Innføring av et id-kort uten at det er klarlagt at dette faktisk er egnet til å nå formålet, strider mot dette sentrale personvernprinsippet.

Det er videre et viktig personvernprinsipp at behandlingen av personopplysninger (inngrepet i den enkeltes integritet) må stå i rimelig forhold til det man ønsker å oppnå. Dette innebærer at både antallet og type opplysninger som skal behandles må stå i rimelig forhold til formålet. I forlengelsen av dette er det viktig at opplysningene har tilstrekkelig kvalitet. Dette er i personopplysningsloven formulert som at opplysningene skal være tilstrekkelige og relevante, korrekte og oppdaterte, og ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. personopplysningslovens § 11, første ledd, d. og e. Av personvern hensyn bør antallet opplysninger som skal fremgå av id-kortet begrenses til et minimum. Ved utforming av forskrift for id-kort må det tas stilling til hvordan kontroll av opplysningskvaliteten, herunder sletting og oppdatering av id-kort skal håndteres.

Et viktig ledd for at den enkelte skal kunne ivareta sitt eget personvern, er at det gis tilstrekkelig informasjon om behandlingen av opplysninger til at vedkommende kan vurdere om behandlingen er i samsvar med personopplysningsloven. Det bør vurderes nærmere på hvilken måte de ansatte skal gis informasjon, og behovet for utforming av brosjyrer eller annet informasjonsmateriell.

Datatilsynets representant i arbeidsgruppen mener at det ut fra personvern hensyn ikke er grunnlag for å si at innføringen av id-kort er formålstjenlig og at det må undersøkes hvilke alternative løsninger som finnes for å hindre useriøsitet og sosial dumping i bygge- og anleggsbransjen. De øvrige medlemmer av arbeidsgruppen deler ikke dette synspunktet.

6.6.2 Problemstillinger knyttet til løsning som innebærer at private aktører (kortutstedere) gis tilgang til offentlige myndigheters registre.

Løsninger som innebærer at private aktører gis tilgang til offentlige etaters registre reiser særlige personvernproblemstillinger. Opplysninger som den enkelte har plikt til å gi offentlige myndigheter til et gitt formål kan ikke uten videre gis ut til private til bruk for andre formål. Dette ville stride med forutsetningene for den opprinnelige innsamlingen av opplysningene. De samme bekymringer gjør seg ikke gjeldende hvor private virksomheter operer på vegne av offentlige etater etter oppdrag, hvor innhenting av opplysninger fra offentlige registre inngår. Den private virksomhet vil da ikke ha noen selvstendig rett til opplysningene og kan heller ikke benytte disse for andre formål enn det som er avtalt med den offentlige oppdragsgiver. Hvorvidt private virksomheter i slike sammenhenger skal gis tilgang på opplysninger i offentlige registre vil avhenge av om den offentlige oppdragsgiver har rettmessig tilgang til disse registrene for det aktuelle formålet.

6.6.3 Problemstillinger knyttet til løsninger som innebærer at det etableres et sentralt id-kortregister/database som eies og drives av myndighetene

Enhver opprettelse av nye sentrale registre innebærer et potensielt problem i forhold til personvernet. Det er uheldig at personopplysninger som allerede finnes i andre sentrale registre kopieres og sammenstilles med andre opplysninger til nok et sentralt register. Dette medfører en spredning av personopplysningene med dertil hørende fare for at de kommer på avveie. Dette bør derfor bare skje i den grad allerede eksisterende registre ikke ivaretar behovet for kontroll på en tilstrekkelig måte. Eventuelle nye registre som opprettes kan uansett ikke bryte med formålet for de øvrige registrene som opplysningen er hentet fra, med mindre det finnes klar hjemmel for dette. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at de opplysningene som eventuelt må lagres hos kortutsteder begrenser seg til de høyst nødvendige og på en slik måte at tilsynsmyndighetene ved kontroll av mistanke om falske id-kort raskt vil kunne få ut opplysning om personen faktisk har fått id-kort fra den aktuelle kortutsteder.

6.6.4 Informasjonssikkerhet

Personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften kap. 2 gir detaljerte regler for informasjonssikkerhet, herunder regler om ivaretagelse av konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet for personopplysningene. Det bør være en forutsetning at disse bestemmelsene overholdes så vel i den offentlige forvaltning av eventuelle nye sentrale registre som i tilknytning til private virksomheters utstedelse av id-kort. Krav til informasjonssikkerhet i tråd med dette bør derfor inngå som et sentralt element ved innhenting av anbud.

6.7 Hvilke krav bør stilles til utformingen og kvaliteten til id-kortet

Det vises til drøftelsen under punkt 6.4 om hvilke opplysninger id-kortet skal inneholde. Utover dette vil det måtte stilles krav om en sikker løsning i forhold til forfalskning både ved bestilling, produksjon og levering.

Arbeidsgruppen mener videre at det må stilles krav om et enhetlig id-kort. Det vil være nødvendig å utarbeide en bransjestandard som stiller nærmere krav til kortet mht visuell og materialteknisk kvalitet. Dersom det ikke finnes en eksisterende standard som kan benyttes, må det tas initiativ til, sammen med partene i arbeidslivet og kortutstederbransjen, å få utarbeidet en slik standard.

Arbeidsgruppen legger til grunn at kortet må ha en enhetlig og hensiktsmessig design. Videre må behovet for å legge ulike typer sikkerhetselementer for å hindre forfalsking vurderes. Et spørsmål i den forbindelse vil være om det kun skal være en form for statlig logo på kortet, en bransjelogo eller om det i stedet kan tillates bruk av firmanavn.

6.8 Hvilke krav bør stilles til kortutsteder

Arbeidsgruppens forslag legger opp til at kortutstedelsen og kontrollen opp mot de offentlige registrene skal utføres av en kortutstedervirksomhet som etter anbud vil få kontrakten med å utstede id-kortene. I den forbindelse må det utarbeides en kravspesifikasjon og et anbudsdokument.

Ved tildeling av oppdraget vil det også måtte inngås en avtale med valgt kortutstedervirksomhet der sikkerhet, personvern og andre forhold må reguleres.

Det må videre avklares hvordan kortutstedervirksomheten skal knytte seg til de ulike registrene for å få sjekket de relevante opplysningene. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at en av virksomhetene som presenterte seg for gruppen har beskrevet en eksisterende løsning hvor kortutsteder sender spørsmål elektronisk til et register og får svar ja/nei direkte tilbake. Ved en slik løsning vil man kunne hindre at overskuddsinformasjon (informasjon som ikke er relevant for id-kort i bygg- og anleggsbransjen) ikke når frem til kortutstedervirksomheten. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette vil være en bedre løsning enn for eksempel at kortutstedervirksomheten er direkte knyttet (on-line) til de ulike registre og gjennom det få tilgang til samtlige registrerte data, noe som også vil være problematisk personvernmessig.

Det vil etter arbeidsgruppens vurdering ikke være aktuelt at kortutsteder selv skal gjøre skjønnsmessige vurderinger av om kort skal utstedes, men bare reagere på et ja eller nei. Kort kan utstedes hvis kortutsteder får ja fra registeret, kort utstedes ikke hvis kortutsteder får nei. Grunnlaget for et eventuelt avslag må den enkelte drøfte direkte med det relevante registeret og ikke med kortselskapet. Det legges ikke opp til at kortutstedervirksomheten skal være forvaltningsvirksomhet. Nekting av utstedelse vil ikke være et forvaltningsvedtak, og vil ikke kunne påklages til noen "overordnet myndighet". Virksomheten det gjelder vil på vanlig måte måtte forholde seg direkte til de aktuelle registre, som er forvaltningsvirksomheter og driver i henhold til forvaltningsloven.

Det må vurderes nærmere om det skal legges opp til at en eller flere virksomheter skal få oppdraget med å utstede id-kort. Hvis oppdraget bare gis til ett selskap kan det tenkes at det

får et kapasitetsproblem, spesielt i en oppstartsfasen, hvor alle som omfattes av forskriften skal nytt kort. Det er ca 320.000 arbeidstakere innen bygg- og anlegg per i dag. Det vil være en viktig forutsetning at det ikke tar for lang tid å få produsert og utstedt kort, da vil ordningen tape noe av sin hensikt. På den annen side har arbeidsgruppen fått signaler fra kortutstederbransjen om at dersom det ønskes et enhetlig og identisk utseende kort for hele bygg- og anleggsbransjen, vil kanskje den eneste måten å sikre dette på være å gå for én utsteder som vil kunne forsyne hele landet med kort.

6.9 Sanksjoner og håndheving ved overtredelse av regler om id-kort

Arbeidsgruppen anbefaler at overtredelse av regler om id-kort skal være straffbart, jf. gjeldende bestemmelsen i byggherreforskriften § 3/arbeidsmiljøloven § 19-1. Dette innebærer at arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å utstyre egne arbeidstakere med nødvendig id-kort kan ilegges bøter eventuelt fengsel i inntil tre måneder.

Manglende utstedelse av id-kort bør imidlertid ikke få som konsekvens at virksomheten og dens arbeidstakere ikke kan påbegynne arbeidet. Arbeidsgiverne må gis en sjanse til å få rettet opp forholdet, det kan også være at det ligger en forsinkelse i registreringen i de ulike registre. Ved kontroll på den enkelte bygge- og anleggsplass vil imidlertid tilsynsmyndighetene - Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet vie virksomheter/arbeidstakere uten id-kort ekstra oppmerksomhet. Som tilsynsorgan vil disse myndighetene også kunne gi pålegg og treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av reglene – dette inkluderer tvangsmulkt og stans av virksomheten og eventuelt politianmeldelse.

6.10 Forholdet mellom skissen til ny id-kortordning og EØS-regelverket

6.10.1 Forholdet mellom gjeldende regler om id-kort og EU/EØS-regelverket

I følge mandatet skal arbeidsgruppen gjøre rede for forholdet mellom regler om id-kort og EU/EØS-regelverket.

Det er som utgangspunkt fri bevegelse av tjenesteytelser i EU/EØS-området. Et hvert nasjonalt regelverk som kan utgjøre en restriksjon på grenseoverskridende aktivitet/tjenesteyting, må være begrunnet i tvingende allmenne hensyn og ikke innebære diskriminering på grunn av nasjonalitet.

Spørsmålet i forhold til EØS-retten er om en utenlandsk tilbyder av tjenester i bygg- og anleggssektoren vil kunne angripe den norske id-kortordningen med begrunnelse at dette innebærer en alvorlig hindring for fri bevegelse av tjenester.

6.10.2 Forbudet mot diskriminering og restriksjoner på grenseoverskridende aktivitet - EØS-rettslige skranker

Det følger av EØS-avtalens artikkel 36, som gjelder som norsk lov i henhold til EØS-lovens § 1, at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalens

virkeområde for tjenesteytere etablert i et annet EØS-land enn tjenestemottakeren. Dette forbudet omfatter diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet og etableringssted (diskrimineringsforbudet), og det er også et generelt forbud mot forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet etter EØS-avtalens artikkel 4.

Det følger av artikkel 39, jf. artikkel 33 i EØS-avtalen at artikkel 36 ikke er til hinder for bestemmelser om særbehandling av fremmede statsborgere, diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet, dersom de er begrunnet i hensynene til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen.

Det er imidlertid en klar rettsregel i EØS-retten, bygd på rettspraksis fra EFTA-domstolen og EF-domstolen, at artikkel 36 også omfatter ikke-diskriminerende restriksjoner (restriksjonsforbudet). Det medfører at selv om restriksjonen ikke diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet eller etableringssted, vil den kunne omfattes av bestemmelsen. Det fremgår blant annet av Säger-saken fra EF-domstolen⁵, hvor det uttales at forbudet i artikkel 49 i EF-Traktaten, som tilsvarende artikkel 36 i EØS-avtalen, rammer enhver restriksjon – også selv om den anvendes uten forskjell for innenlandske og utenlandske tjenesteytere – som kan være til hinder for eller sjenere virksomheten til tjenesteyteren.

Vurderingen om det foreligger en restriksjon må skje i lys av de konkrete implikasjonene et nasjonalt tiltak har for tjenesteytelsen, og er uavhengig av om et tiltak retter seg direkte mot utenlandske tjenesteytere eller ikke. Typisk vil et krav om offentlig tillatelse til en type virksomhet kunne være å anse som en restriksjon.

Dersom en regel ikke gjelder adgangen til markedet, og ikke diskriminerer, kan den likevel bli ansett for å falle utenfor forbudet i artikkel 36, jf. læren som er utviklet for den frie vareflyten i Keck-dommen⁶, hvor regler knyttet til ”bestemte former for salg” kun ble ansett som en restriksjon dersom de var diskriminerende. Dommen medførte en innstramning av hva som ble ansett som restriksjoner, og kan tolkes som en reaksjon på at tidligere rettspraksis hadde lagt en svært vid forståelse av restriksjonsbegrepet til grunn. I Alpine Investment saken⁷ holder EF-domstolen det åpent at denne læren også kan gjelde for tjenesteyting.

Rettspraksis har også lagt til grunn at nasjonale regler som har en for usikker og indirekte virkning på den frie bevegelse ikke utgjør restriksjoner etter EF-Traktaten. Prinsippet er i teorien lagt til grunn å gi de samme resultater som Keck-læren, med den forskjell at det ikke er begrenset til ”bestemte former for salg”.

I henhold til rettspraksis er det stilt opp en ikke uttømmende liste med allmenne hensyn som kan legitimere ikke-diskriminerende og indirekte diskriminerende restriksjoner. Rettspraksis har lagt seg på en vid fortolkning av hva som anses som allmenne hensyn. Hensynet til beskyttelse av arbeidstakere har av EF-domstolen blitt ansett som et allment hensyn ved flere anledninger, jf. blant annet Mazzoleni-saken⁸.

Rene forvaltningsmessige hensyn kan ikke begrunne en restriksjon på tjenestefriheten. EF-domstolen har blant annet kommet til at krav til et nederlandsk selskap, som skulle legge gulv for en kunde i Tyskland, om innførsel i et tysk håndverksregister av hensyn til forvaltningens oversikt ikke var i overensstemmelse med fellesskapsretten.

⁵) jf. Saml. 1991 s. I-4221

⁶ jf. Sml. 1993 s. I-6097

⁷ jf. Saml. 1995 s. I-1141

⁸ jf. Saml. 1998 s.165

Derimot kan kontrollordninger fra forvaltningen som er nødvendige for å sikre eller håndheve et materielt krav være tillatte, når de sistnevnte krav er begrunnet i allmenne hensyn.

Ved vurderingen av hva som skal anses som formålet med en lov eller forskrift er det ikke uten videre det uttalte formålet i loven eller forskriften som legges til grunn. Det avgjørende er om de aktuelle reglene objektivt sett fremmer det aktuelle allmenne hensynet, for eksempel beskyttelse av arbeidstakere.

Den frie utveksling av tjenesteytelser kan imidlertid kun begrunnes i hensyn som ikke er ivaretatt av de regler som tjenesteyteren er underlagt i etableringsstaten. Duplisering av regler som forfølger samme hensyn er dermed ikke tillatt, og stiller krav til landene om å undersøke reglene i andre EØS-land ved innføring av regelverk som begrenser tjenestefriheten.

Enhver restriksjon må underlegges proporsjonalitetsprinsippet, som innebærer at den ikke må gå lenger enn det som er strengt nødvendig for å ivareta det relevante hensynet. Dette er et av de sentrale prinsippene i EØS-retten og en av de viktigste begrunnelser EF-domstolen bruker for å underkjenne nasjonale regler. De nasjonale reglene som utgjør en restriksjon må videre være egnet til å forfølge det aktuelle allmenne hensynet.

I utkast til et direktiv om tjenester, med revidert forslag fremmet av Kommissjonen 4. april 2006 og politisk enighet i Konkurransesekretariatet 29. mai s.å., fremgår det i artikkel 16 (2) litra e) at krav fra myndighetene om et ID-kort for å utøve en spesiell tjeneste ikke er tillatt. Dette forbudet er etter direktivutkastet absolutt og kan ikke legitimeres etter paragraf 1 eller 3 i bestemmelsen. Dersom hensynet til ID-kort faller inn under unntaket i direktivutkastet i artikkel 1 (6) om arbeidsrettslig regulering, vil vurderingen imidlertid falle tilbake på EØS-avtalens alminnelige bestemmelser som drøftet over.

Arbeidsgruppens anbefalte skisse til ny id-kortordning bygger på en løsning som vil kunne ha en positiv virkning i forhold til å lette den offentlige kontrollen med at HMS- i bygg- og anleggsbransjen blir fulgt opp. Videre vil ordningen kunne motvirke useriøsitet og sosial dumping, noe som ser ut til å være et særlig problem i byggenæringen i Norge.

Ut fra ovenstående drøfting vil arbeidsgruppen nøye seg med å peke på at det er forbundet med usikkerhet om en id-kortordning som foreslått vil være i tråd med de muligheter som gis innenfor de EU-/EØS-rettslige skranker. Innføring av id-kort for denne sektoren er imidlertid noe som ser ut til å bre om seg i, hvert fall i de nordiske land, ref at Finland har innført en ordning og at Danmark er i ferd med å utrede tilsvarende.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av den skisserte løsningen i punkt 6 i form av et bestemt beløp i kroner og øre, men gjennomføringen av en ordning med strengere krav til id-kort vil kunne virke i positiv retning på HMS-arbeidet i bygg- og anleggsbransjen og derigjennom ha en effekt på skade og ulykkestallene. Videre vil en id-kortordning som foreslått av arbeidsgruppen være et viktig bidrag i arbeidet mot sosial dumping. Dette vil også ha en positiv effekt på konkurransesituasjonen mellom virksomhetene i byggenæringen for de virksomheter som følger bestemmelsene.

Ordnungen, som foreslås brukerfinansiert, vil innebære kostnader for næringslivet på ca. 100-120 kr. pr id-kort. Det er anslagsvis 320.000 arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen som må utstyres med id-kort. Samlet vil dette innebære økte utgifter for næringslivet på om lag 32-40 mill kroner i 2007. Kortene må også ha en viss gyldighetstid slik at det blir snakk om vedlikeholdskostnader i de påfølgende år.