



STORTINGET

Innst. 310 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:114 S (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Geir Adelsten Iversen, Siv Mossleth og Willfred Nordlund om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram sak om at det for bygge- og anleggsarbeidsplasser må utstedes kun ett HMS-kort med offentlig kontrollert identitet til alle sjølstendig næringsdrivende og lønnsinntakere, som viser hovedarbeidsgiver og vedkommendes utdanning. Kortet skal registreres i en sentral offentlig database og skal gi offentlige kontrollmyndigheter mulighet til å koble informasjon til andre offentlige registre i sanntid, jf. adgang etter norsk lov.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 11. april 2019 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 6. mai 2019 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Eigil Knutsen, Anne Sandum og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til at arbeidslivet skal være trygt og seriøst og fremme helse, miljø og sikkerhet.

Komiteen viser til at ordningen med HMS-kort gjelder i bygge- og anleggsbransjen og renholdsbransjen og trådte i kraft henholdsvis 1. januar 2008 og 1. september 2012. I begge bransjer gjelder det krav om at alle arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere skal bære HMS-kort.

Komiteen viser til at hovedformålet med ordningen er å ivareta helse, arbeidsmiljø og sikkerhet på arbeidsplassen. HMS-kort skal bidra til å gi bedre oversikt over aktørene og bedre kontroll med HMS-forholdene. Komiteen viser videre til at HMS-kortene skal gjøre det lettere for tilsynsmyndighetene å identifisere arbeidstakere og virksomheter, og gjennom dette bedre mulighetene for å rette tilsynet dit behovet for kontroll er størst.

Komiteen viser til at tilsynsmyndighetene har fått utvidet hjemmel til å inndra ugyldige HMS-kort, samtidig med at det ble innført sanntidskontroll for flere med HMS-ansvar.

Komiteen anser det som viktig at HMS-kortene fungerer etter hensikten, og at de effektivt kan sørge for

bedre sikkerhet og kontroll på bygge- og anleggsplassene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen allerede har styrket ordningen med HMS-kort gjennom flere tiltak. Løsningen med sanntidskontroll ble forskriftsfestet og etablert i 2016. Ordningen gir HMS-aktører som byggherre, verneombud og andre lokale aktører adgang til å sjekke gyldigheten av HMS-kort. Den samme tilgangen gjelder for tilsynsmyndighetene. Dagens løsning innebærer en sanntidskontroll-løsning hvor aktørene får opplyst om HMS-kortet er aktivt og om virksomheten fortsatt oppfyller registreringskravene.

Flertallet viser videre til at Arbeidstilsynet har intensivert kontrollen med HMS-kort. Ved brudd på regelverket kan tilsynet benytte pålegg, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Overtredelse av forskriften er også straffbart etter arbeidsmiljøloven. Flertallet fremhever at Arbeidstilsynet i perioden 2015–2019 har fattet 294 vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, og levert 14 politianmeldelser for brudd på regelverket.

Flertallet vil understreke viktigheten av å gjøre HMS-kortordningen bedre og tryggere for både arbeidsgivere og arbeidstakere, slik at det også i fremtiden kan være et effektivt tiltak for bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører.

Flertallet viser til en rekke utfordringer med dagens HMS-kortløsning. Sanntidskontroll-løsningen oppleves ikke som reell, ettersom gyldigheten må kontrolleres på eget nettsted og det kan ta tid å oppdatere data mellom HMS-kortordningen og andre offentlige registre. Kortene er dessuten lette å forfalske, ugyldige kort kan benyttes, og det er utfordringer knyttet til at HMS-kortene benyttes som ID-kort.

Flertallet vil på denne bakgrunn understreke viktigheten av at HMS-kortene er funksjonelle og virker etter hensikten. Flertallet har derfor konkludert med at kortene må kunne benyttes i reell sanntid, og at gyldigheten automatisk må kunne kontrolleres når arbeidstaker ankommer arbeidsplassen, ved elektronisk avlesning. Flertallet mener det er viktig å hindre at kort benyttes av andre enn den de er utstedt til. Kortene må derfor inneholde synlig bilde, navn og fødselsdato. Det er avgjørende at kortene kan knyttes til riktig arbeidstaker.

Flertallet mener videre at kortet kun skal inneholde informasjon som er nødvendig for å finne ut om arbeidstakeren er lovlig på arbeidsplassen. Det er viktig å ivareta personvernet, samt sikre at det kun er arbeidsgiver, byggherre, byggherres representant, verneombud, regionale verneombud, HMS-koordinator (etter byggherreforskriften), bedriften med ansvar for sam-

ordning av vernetiltak (etter arbeidsmiljøloven § 2-2), tilsynsmyndighetene og offentlige instanser som skal ha tilgang til informasjonen bak kortet. Flertallet ser frem til at regjeringen får dette på plass snarest mulig, og senest sommeren 2020.

Representantforslaget tar videre til orde for et nasjonalt kvalifikasjonsregister. Flertallet ser ikke nødvendigheten av dette og understreker at det prinsipielt er arbeidsgivers ansvar å ansette kvalifiserte arbeidstakere til oppgavene som skal utføres, og den enkelte arbeidsgivers ansvar å fremlegge kvalifikasjonene.

Representantforslaget tar også opp problemstillingen knyttet til arbeidstakere med flere kort, eller ugyldige kort. Flertallet vil påpeke at utfordringene knyttet til falske og ugyldige HMS-kort vil bli avhjulpet ved elektronisk avlesning av kortene på arbeidsplassen.

Flertallet tilrår på bakgrunn av disse momentene at representantforslaget ikke vedtas.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at statsråden i si vurdering av representantforslaget informerer om at det er grunn til å sjå nærare på HMS-kortordninga, og at statsråden vil ta initiativ til dette. Desse medlemene meiner dette er positivt, samstundes som det hastar med å få på plass ei ny, heilskapleg HMS-kortordning for bygge- og anleggsarbeidsplassar som viser informasjon i sanntid og som kan kontrollerast av offentlege tilsynsstyresmakter for å hindra arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er ei rekkje problem med dagens HMS-kortordning:

- Korta blir brukte som ID.
- Korta vert lett forfalska.
- Det tek for lang tid å få utferda korta.
- Ein kan arbeida medan korta vert utferda.
- Arbeidsgjevar trekkjer ikkje inn kortet etter fullført oppdrag.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kortet ikkje inneheld informasjon i sanntid som kan lesast av elektronisk med føremål å motarbeida arbeidslivskriminalitet, inkludert sosial dumping. Desse medlemene meiner dette er grunnleggjande svakheiter med HMS-kortordninga som snarast må utbetrast.

Desse medlemene vil difor understreka at tida er overmoden for høgst naudsynte forbetringar av HMS-kortet for bygge- og anleggsarbeidsplassar. For det fyrste må det gjerast endringar for å redusera misbruk av kortet. Desse medlemene viser til det skriftlege høyringsinnspellet frå arbeidsgjevarforeininga Byggenæringens Landsforening (BNL). BNL peikar på at det

må etablerast ein funksjon i HMS-kortet som sikrar at ein ved elektronisk avlesing av kortet på bygge- og anleggsarbeidsplassar automatisk får kontrollert at kortet ikkje er meldt sperra eller tapt, at verksemda framleis er registrert i registra, og at personen framleis er registrert som tilknytt verksemda med eit gyldig tilsettingsforhold. Desse medlemene meiner til liks med BNL at det må vera teknisk ukomplisert å etablere ein slik funksjon i kortet. Ein slik funksjon vil vera eit effektivt tiltak for å forenkla og forbetra det offentlege sitt kontroll- og tilsynsarbeid.

Desse medlemene meiner vidare til liks med BNL at det hastar med å kopla HMS-kortet mot innrapporterte opplysingar etter A-ordninga. Desse medlemene meiner det er komplett uforståeleg at det offentlege enno ikkje har etablert ei kopling mellom HMS-kortet og tilgjengelege opplysingar i offentlege register rapportert etter A-ordninga, då dette vil sikra ein langt meir effektiv og treffsikker kontroll av løns- og arbeidsvilkår av personell på bygge- og anleggsarbeidsplassar samanlikna med dagens manuelle påsjåplikt. Desse medlemene vil understreka at dette tiltaket vil vera til stor fordel for det offentlege, samstundes som tiltaket vil vera til gagn for seriøse føretak innan bygge- og anleggsarbeidsbransjen. Arbeidstakarar på bygge- og anleggsarbeidsplassar vil òg sjå verdien av dette.

Vidare er det ein føresetnad for avlesing av sann-tidsinformasjon at HMS-kortet følgjer personen – ikkje arbeidsgjevar. Kvar person skal berre ha eitt HMS-kort. I dag vert det utferda nytt kort for kvar ny arbeidsgjevar. Dette inneber unaudsynt meirarbeid, unaudsyn-te meirkostnader og svekkjer samstundes kontrollarbeidet. HMS-kortet må visa både hovudarbeidsgjevar og eventuelle biarbeidsgjevarar. Ved registrering av HMS-kort, tinging av HMS-kort og ved endring av arbeidsforhold må arbeidsforhold kontrollerast mot A-registeret. All informasjon registrert på kortet må vera i sann tid, dvs. at denne informasjonen vert oppdatert kvart døger. All informasjon på kortet ut over personen sitt namn, fødselsdato, arbeidsgjevar og organisasjonsnummer bør bli lagt i QR-koden til kortet, slik at denne informasjonen berre er tilgjengeleg for kontrollpersonell og anna autorisert personell.

Desse medlemene viser til at sidan HMS-kortet inneheld både bilete, namn og signatur, vert dette i praksis rekna som ei form for ID-kort, og slik utsett for eit betydeleg misbruk gjennom til dømes utlån og forfalsking. Misbruk av kort skjer òg ved at arbeidstakar berre viser kvittering på at søknad om HMS-kort er sendt inn. Difor meiner desse medlemene HMS-kortet som eit ID-kort må tonast ned ved at signatur vert fjerna. Ei kvar validering av kortet må skje gjennom elektronisk avlesing. På bygge- og anleggsarbeidsplassar med kortlesar vil då personar utan gyldig HMS-kort bli avviste.

Desse medlemene byrjar å bli mektig lei av fin prat om arbeidet for å motarbeida arbeidslivskriminalitet inkludert sosial dumping samstundes som lågthengande frukter ikkje vert plukka ned. Ein føresetnad for effektivt kontroll- og tilsynsarbeid er at det offentlege i sanntid ved hjelp av teknologi gjer bruk av innrapporterte opplysingar.

Desse medlemene meiner HMS-kortet for bygge- og anleggsarbeidsplassar skal omfatta alle som arbeider i bygge- og anleggsnæringa, uavhengig av om ein har sin arbeidsplass på ein bygge- og anleggsarbeidsplass eller på eit kontor eller i transport, i reinhald eller andre oppgåver eller fag.

Desse medlemene vil til slutt visa til at HMS-kortet må innehalda kvalifikasjonar (utdanning) som følgjer av plan- og bygningslova, og dette må koplast til eksisterande Nasjonal vitnemålsdatabase. I fyrste omgang bør formell utdanning og realkompetanse koma fram av registeret. Desse medlemene viser her elles til representantforslaget og til det skriftlege høyringsinnspelet frå BNL.

Desse medlemene set på denne bakgrunn fram følgjande forslag:

«Stortinget bed regjeringa snarast leggja fram sak om at det for bygge- og anleggsarbeidsplassar må utferdast berre eitt HMS-kort med offentlig kontrollert identitet til alle sjølvstendig næringsdrivande og lønstakarar, som viser hovudarbeidsgjevar og vedkomande si utdanning. Kortet skal registrerast i ein sentral offentlig database og skal gje offentlege kontrollstyresmakter høve til å kopla informasjon til andre offentlege register i sanntid, jf. tilgjenge etter norsk lov.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget bed regjeringa snarast leggja fram sak om at det for bygge- og anleggsarbeidsplassar må utferdast berre eitt HMS-kort med offentlig kontrollert identitet til alle sjølvstendig næringsdrivande og lønstakarar, som viser hovudarbeidsgjevar og vedkomande si utdanning. Kortet skal registrerast i ein sentral offentlig database og skal gje offentlege kontrollstyresmakter høve til å kopla informasjon til andre offentlege register i sanntid, jf. tilgjenge etter norsk lov.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:114 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Geir Adelsten Iversen, Siv Mossleth og Willfred Nordlund om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 28. mai 2019

Erlend Wiborg

leder

Margret Hagerup

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 6. mai 2019****Svar til Stortinget vedrørende representantforslag 114 S (2018–2019) om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser**

Jeg viser til brev fra Stortingets arbeids- og sosialkomité av 11. april 2019 der det bes om en vurdering av representantforslag 114 S (2018–2019). I representantforslaget foreslås det flere tiltak knyttet til HMS-kortordningen i bygge- og anleggsbransjen, herunder at det skal opprettes et nytt sentralt offentlig register for registrering av kvalifikasjoner, som skal knyttes til ordningen. Et slikt eventuelt register vil ligge under Kunnskaps- og integreringsministerens ansvarsområde, og svaret er derfor utarbeidet i samarbeid med ham.

Om HMS-kortordningen i bygge- og anleggsbransjen

Som det vises til i representantforslaget, er det forskriftsfestet at alle som utfører arbeid i bygge- og anleggsbransjen skal ha HMS-kort. Plikten til å ha HMS-kort, skal bidra til ryddighet, ved at utstedelse av slike kort er betinget av at virksomhetene er registrert i nærmere angitte offentlige registre. HMS-kortet har opplysninger om innehaverens personalia og hvem som er kortholders arbeidsgiver.

Hovedformålet med ordningen er å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Kravet om HMS-kort bidrar til å gi bedre oversikt over aktørene og bedre kontroll med HMS-forholdene. Videre skal HMS-kortene gjøre det lettere for tilsynsmyndighetene å identifisere arbeidstakere og virksomheter, og derigjennom bedre muligheten til å rette tilsynene dit behovet for kontroll er størst.

Regjeringen har styrket HMS-kortordningen gjennom flere tiltak. I 2016 ble den forskriftsfestede sann-tidskontrolløsningen etablert. Løsningen gir de lokale HMS-aktørene (byggherre, verneombud m.fl.) samt tilsynsmyndighetene adgang til å sjekke gyldigheten av HMS-kort. Konkret innebærer sann-tidskontrolløsningen at aktørene får opplyst om HMS-kortet er aktivt og om virksomheten fortsatt oppfyller registreringskravene. Videre ble betegnelsen endret fra id-kort til HMS-kort i 2015. Bakgrunnen var å gi kortene et navn som i størst mulig grad gjenspeiler kortets funksjon. Det følger klart av ordningen at kortene fyller andre funksjoner enn å være ordinære legitimasjonsdokumenter.

Arbeidstilsynet har intensivert kontrollen med HMS-kort, og kan ved brudd på regelverket benytte pålegg, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Overtredelse av forskriften er også straffbart etter arbeidsmiljøloven. Det kan i denne sammenheng nevnes at Arbeidstil-

synet i perioden 2015–2019 har fattet 294 vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på forskrift om HMS-kort på bygge og anleggsplasser, og levert 14 politianmeldelser for brudd på dette regelverket.

Kunnskapsdepartementets syn på spørsmålet om innføring av et kvalifikasjonsregister

Det følger av representantforslaget at det gjennom HMS-kortet bør legges til rette for at det skal være mulig å innhente informasjon om kortbærerens kvalifikasjoner, og at dette forutsetter at det opprettes et nytt sentralt offentlig register for registrering av kvalifikasjoner. Et slikt register vil i tilfelle sortere under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet fremholder i den forbindelse at det er flere forhold rundt et kvalifikasjonsregister som i tilfelle må utredes.

FORHOLDET TIL UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE OG YRKESKVALIFIKASJONSLOVEN

Kunnskapsdepartementet viser innledningsvis til at det ikke følger av forslaget hva en skal benytte et slikt register til og om forslaget innebærer kontroll av yrkesutøvers kvalifikasjoner, kun at formell utdanning og realkompetanse skal registreres. Kunnskapsdepartementet bemerker videre at forslaget ikke berører forholdet til yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra utlandet, og hvordan slike kvalifikasjoner eventuelt skal registreres. Det kommer heller ikke frem om forslagsstillerne ser for seg noen form for godkjenningsordning av utenlandske kvalifikasjoner.

Kunnskapsdepartementet fremholder at bl.a. forholdet til yrkeskvalifikasjonsloven må vurderes nærmere dersom det innføres et krav om at alle yrkesutøvere må registrere sine kvalifikasjoner i et register, og at disse kvalifikasjonene skal kunne kontrolleres mot det arbeidet yrkesutøverne utfører. Kunnskapsdepartementet fremholder videre at dersom en myndighet pålegges å kontrollere om en arbeidstaker som f.eks. arbeider som betongfagarbeider har formelle kvalifikasjoner, vil en ha innført et regulert yrke. Det vil si at yrkesutøvere fra EU/EØS vil kunne påberope seg yrkeskvalifikasjonsloven for å få sine kvalifikasjoner godkjent. Dette forutsetter at det utpekes en myndighet til å fatte vedtak om godkjenning, og at det må innføres ordninger med såkalte utlikningstiltak, som egnethetsprøve eller prøveperiode, dersom det er vesentlige forskjeller mellom den utdanning yrkesutøveren har og det som kreves i Norge. Kunnskapsdepartementet antar også at det vil

kunne være utfordrende å holde et slikt register oppdatert, spesielt dersom yrkesutøveren i en periode har arbeidet og tilegnet seg tilleggskurs i utlandet. Det er f.eks. ikke omtalt om slik tilleggstudanning skal oversettes til norsk, og dermed også innholdet i kurset, og eventuelt hvem som skal gjøre dette.

VITNEMÅLSPORTALEN SOM KVALIFIKASJONSREGISTER

Det følger av forslaget at det skal utarbeides et nytt kvalifikasjonsregister. Kunnskapsdepartementet legger derfor i utgangspunktet til grunn at forslaget ikke innebærer at dagens vitnemålsdatabase skal kobles opp mot HMS-kortet. Kunnskapsdepartementet finner uansett grunn til å fraråde at vitnemålsportalen legges inn som kvalifikasjonsregister i HMS-kortet. Det påpekes i den forbindelse at vitnemålsportalen ikke er en database, men en portal for å gjøre tilgjengelig karakterdata fra universiteter og høyskoler. Dersom portalen skal kunne hente og presentere data fra andre datakilder, må det utvikles tekniske løsninger for dette. Kunnskapsdepartementet har ikke oversikt over hvor krevende dette er eller hvor mange ulike løsninger som må etableres.

Kunnskapsdepartementet viser videre til at det i dag er den tidligere studenten som gjør data tilgjengelig for andre for en periode, for eksempel ved ansettelsesprosesser. Hvis data skal kunne brukes til kontroll, slik Kunnskapsdepartementet oppfatter forslaget, vil departementet måtte se nærmere på hjemmelsgrunnlaget for bruk av portalen til andre formål. Det er ifølge Kunnskapsdepartementet en rekke juridiske avklaringer som i tilfelle må gjøres.

Kunnskapsdepartementet finner også grunn til å vise til Datatilsynets høringsuttalelse 10. desember 2015, til forslag om opprettelse av Nasjonal vitnemålsdatabank (nå vitnemålsportal). De skriver der at karakterer i utgangspunktet ikke er definert som sensitive personopplysninger. Ifølge offentlighetsloven § 26 første ledd tredje punktum, er imidlertid karakterer og vurderinger taushetsbelagt informasjon. Videre at det heller ikke kan utelukkes at vurderinger som fremgår av vitnemål, sammen med fravær og resultater kan si noe om sosiale forhold som har innvirkning på helseforhold, jf. (daværende) personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav c.

Arbeids- og sosialministerens syn på representantforslaget

Det er en sentral premiss for representantforslaget at det innføres et nytt sentralt offentlig register for registrering av kvalifikasjoner. Etter forslaget skal både formell utdanning og realkompetanse fremgå av registeret. I lys av redegjørelsen fra Kunnskapsdepartementet synes det klart at det av flere grunner vil være krevende å etablere et slikt register, og jeg er uansett i tvil om dette er veien å gå for å styrke HMS-kortordningen.

HMS-kortordningen i bygge- og anleggsbransjen ble innført i 2008. Ordningen har således vært gjeldende i mer enn ti år, og det er underveis gjort flere tiltak for å effektivisere ordningen. Det er mitt generelle inntrykk at både myndigheter og aktørene i bransjen er av den oppfatning at HMS-kortordningen bidrar positivt. Samtidig er det mitt klare inntrykk at de samme aktørene ser svakheter ved ordningen. Departementet mottar for eksempel stadig innspill om endringer i ordningen. Det er også flere som har ulike synspunkter på hvilke tiltak det vil være hensiktsmessig å gjennomføre og hvilke formål ordningen skal tjene. Jeg mener på denne bakgrunn at det er grunn til å se nærmere på ordningen, og vil ta initiativ til dette.

