



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
15/6209

Vår referanse:
201503828-19 008

Sted, Dato
Oslo, 09.12.2015

HØRING - ENDRINGER I FORSKRIFT OM HMS-KORT FOR BYGGE- OG ANLEGGSPLASSE, FORSKRIFT OM OFFENTLIG GODKJENNING AV RENHOLDSVIRKSOMHETER OG FORSKRIFT OM SIKKERHET, HELSE OG ARBEIDSMILJØ PÅ BYGGE- OG ANLEGGSPLASSE (BYGGHERREFORSKRIFTEN)

Politidirektoratet viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 11. september 2015 om endringer i forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsplasser, forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften). Justis- og beredskapsdepartementet oversendte høringen til Politidirektoratet den 13. oktober 2015. Frist for merknader til Arbeids- og sosialdepartementet er satt til 11. desember 2015.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende instanser. Vi har mottatt høringsuttalelser fra Kripos, Nasjonalt ID-senter, Oslo politidistrikt og Rogaland politidistrikt, som er delvis innarbeidet i direktoratets høringssvar. Uttalelsene følger vedlagt i kopi.

Innledning

Forslagene som fremmes i høringen er et ledd i gjennomføringen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Det fremgår av høringsnotatet at Arbeidstilsynet i økende grad erfarer at kortene blir misbrukt. Typiske eksempler er angitt å være

- utstedelse av kort på bakgrunn av falske legitimasjonsdokumenter
- kort blir brukt av andre enn den som kortet er utstedt til
- forfalskede kort, ved f.eks. å kopiere gyldige kort
- kortene benyttes til å få utstedt andre kort, f.eks. bankkort

Det erkjennes i høringsnotatet at problemet med bruk av falsk ID som grunnlag for opphold i Norge er økende - også for arbeidslivet.

Politidirektoratet

Forslaget til endring i forskrift om HMS-kort på byggeplasser har til formål å bedre kontrollmulighetene etter at kortet er utstedt på følgende måte:

- Plikt til å innlevere kort i gitte tilfelle
- Utvidet adgang for tilsynsmyndighetene til å inndra ugyldige kort
- Innstramming av kravet om at kortet må være utstedt før arbeidet påbegynnes.
- Adgang for andre enn tilsynsmyndighetene til å kontrollere kortene gjennom sanntidskontroll i offentlige registre

Tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 8. januar 2007 forslag til ny forskrift om identitetskort (ID-kort) på bygge- og anleggsplasser på høring. Politidirektoratet stilte seg i vedlagte høringsuttalelse av 29. januar 2007 kritisk til forslaget om hvordan ID-kontrollen skulle gjennomføres. Direktoratet fremholdt blant annet følgende:

"Vi stiller spørsmål ved om den ordningen det er lagt opp til når det gjelder identitetskontroll er tilstrekkelig sikker. Blant annet er det store betenkeligheter knyttet til at arbeidsgiver alene skal stå for identitetskontrollen. Det bør også vurderes om identiteten som hovedregel bare skal kunne bekreftes ved pass eller annet reisedokument, og ikke bankkort eller førerkort. For nærmere argumentasjon viser vi til uttalelsen fra Politiets utlendingsenhet, som er dekkende også for direktoratets syn."

Innsatsen må settes inn ved kjedens begynnelse – kontroll i forbindelse med utstedelse av kortene

Gjennom politiets satsning for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet er det ved flere anledninger avdekket misbruk av ordningen med HMS-kort. Dette er et omfattende og økende problem, som særlig gjelder utenlandske arbeidstakere og i bygg- og anleggsbransjen. Politidirektoratet ser derfor positivt på de foreslåtte tiltakene for å motvirke slikt misbruk. Etter Politidirektoratets vurdering må det imidlertid gjøres vesentlig mer for å forhindre misbruk i forbindelse med anskaffelse av HMS-kort. Dels fordi faren for misbruk er størst i denne situasjonen og dels fordi det er vanskeligere å avsløre misbruk senere, når HMS-kort allerede er utstedt på grunnlag av falske opplysninger eller dokumenter.

Politiet har ved flere tilfeller erfart følgende:

- at innsendt bilde åpenbart ikke er av samme person som er avbildet på legitimasjonskopien, eller at bildet på legitimasjonen er av så dårlig kvalitet at det ikke kan sammenlignes.
- det er pålimt nytt bilde, og det er benyttet redigeringsprogrammer på en måte som gjør at forfalskningen burde vært oppdaget eller bildet på den innsendte legitimasjonskopien er av for dårlig kvalitet til å gjøre sammenligningen mulig.
- utstedelse på bakgrunn av dokumenter som åpenbart ikke er gyldige ID-dokumenter. Blant annet er det funnet en rekke kort utstedt på bakgrunn av asylsøkerbevis hvor teksten "ikke gyldig som ID-dokument" er synlig på legitimasjonskopien, samt kort utstedt med tidligere HSM-kort som legitimasjonskopi. Det er også avdekket kopier av utenlandske ID-dokumenter som ikke er gyldige som ID i Norge.
- produksjon av falske legitimasjonskopier er funnet hjemme hos arbeidsgiver. HMS-kort-ordningen brukes i disse sakene som et verktøy for å kunne benytte den ulovlige arbeidskraften på byggeplasser.
- ett personnummer har vært benyttet til å skaffe HMS-kort til flere forskjellige ulovlige arbeidere. Dette har vært mulig fordi kontrolløren ikke har hatt tilgang til tidligere innsendte søknader, noe som ville avslørt forsøket.

Politidirektoratet mener forskriften er mangelfull hva gjelder kontroll knyttet til utstedelse av HMS-kortet. Fra ordningen ble innført ved forskrift 30. mars 2007 har bestemmelsen om ID-kontroll vært den samme; Arbeidsgiver skal sørge for nødvendig identitetskontroll av arbeidstaker før bestilling av kortet.

Ved forskriftsendring i 2011 ble det tatt inn en ny bestemmelse om at "utsteder skal påse at vilkårene for å utstede id-kort er oppfylt før kort utstedes, herunder foreta identitetskontroll av arbeidstaker".

Departementet uttaler i sitt høringsnotat at prosedyrene langt på vei sikrer at kort utstedes til rett person. Det erkjennes imidlertid at kravene på langt nær er det samme som for eksempel ved utstedelse av pass. Det fremheves bl.a. at det ikke er krav om personlig oppmøte hos kortprodusent eller hos offentlig myndighet. Kortprodusenten er gjennom forskriften pålagt å foreta identitetskontroll. Denne begrenser seg imidlertid til å kontrollere kopi av fremlagte dokumenter og sammenligne disse med foto og signatur innlevert sammen med søknaden. Politidirektoratet vil understreke at det ikke er mulig å foreta en reell identitetskontroll uten at søkeren er til stede. I høringsnotatet fremheves det at kortprodusenten ved sine kontroller har avdekket flere forsøk på misbruk. Oslo politidistrikt uttaler at de fra produsenten har fått utlevert informasjon som benyttes til utstedelse av kortene og at det i dette materialet er funnet at det utstedes kort uten at det foretas noen reell kontroll av opplysningene, og at det utstedes kort på bakgrunn av forfalskede legitimasjonsdokumenter, se side 2 og 3 i distriktets uttalelse.

En endring av betegnelsen fra ID-kort til HMS-kort vil etter direktoratets vurdering ikke ha noen nevneverdig effekt da dette kortet er det eneste identitetsdokumentet som kan kreves fremlagt ved kontroll på byggeplasser, og identitetskontrollen som foretas ved utstedelsen er som nevnt ovenfor altfor svak. Vi viser her til Oslo politidistrikt uttalelse, hvor det fremgår følgende:

"Departementet endret tidligere i år navnet på kortet fra ID-kort i byggebransjen til HMS-kort i byggebransjen på grunn av avdekket misbruk. Dette for å spesifisere at det ikke er et identifikasjonsdokument. Hovedproblemet med ordningen er ikke at kortet misbrukes som ID i andre sammenhenger, men at det gir adgang til å jobbe på norske byggeplasser. Det er krav om HMS-kort, og det er det eneste dokumentet kontrollstatene kan kreve å se. Det fremgår også av Arbeidstilsynets nettsider om HMS-kortet at 'HMS-kortets funksjon er å identifisere den enkelte arbeidstaker og opplyse om hvem som er vedkommendes arbeidsgiver'. Det er derfor svært viktig at kortet er utstedt til riktig person."

Også Kripos fremhever i sin uttalelse at det er grunn til å tro at det er vanskelig å avdekke profesjonelt utførte forfalskninger ved en vanlig tilsyns kontroll.

Nasjonalt ID-senter fremhever at HMS-kortet kan bidra til å støtte opp under en påstått identitet og uttaler følgende i sitt hørings svar:

"Selv om kortet ikke er utstedt med det formål å skulle bekrefte identitet, vil denne type kort fungere som en bekreftelse på at identitet er i bruk. Det er vanskelig å ekskludere at denne type kort blir benyttet til å støtte opp under en påstått identitet i andre sammenhenger enn på arbeidsplassen. I målsetning om en helhetlig ID-

forvaltning er det viktig å ikke undergrave dette aspektet ved utstedelse av ulike typer dokumenter i privat og offentlig sektor."

Både Oslo og Rogaland politidistrikt og Kripos fremhever at det er betydelige svakheter ved ordningen med at det er arbeidsgiver som skal foreta identitetskontrollen. Oslo politidistrikt foreslår at arbeidsgiver fratras ansvaret for kontroll av identitet. Politidirektoratet tiltrer dette forslaget. Vi stiller oss videre bak Kripos' bekymring knyttet til arbeidsgivers rolle i denne sammenheng. Kripos skriver følgende om dette i sin uttalelse:

"I arbeidsmarkeds kriminalitet fremstår arbeidsgiver selv i mange tilfeller som den drivende kraft i den kriminaliteten som begås. Det avdekkes i økende grad at etablerte kriminelle oppretter virksomheter og bruker disse for å kamuflere kriminalitet, herunder utnyttelse av arbeidstakere og deres identitet, til utførelse av bedragerier, skatte- og trygdekriminalitet. Arbeidsgiver er tillagt flere kontrolloppgaver i forhold til HMS-kort; identitetskontroll ved bestilling, samt tilbakelevering til utsteder ved opphør av arbeidsforhold. I tilfeller der arbeidsgiver selv er involvert i kriminaliteten, er det grunn til å forvente at denne vil kunne misbruke sitt ansvar relatert til HMS-kort for å legge til rette for egen kriminell virksomhet."

Direktoratet bemerker at majoriteten av arbeidsgivere heller ikke har den nødvendige kunnskap og erfaring som trengs for å avdekke misbruk. Dette problemet forsterkes overfor utenlandske arbeidstakere og utenlandske dokumenter.

Etter Politidirektoratets vurdering er det svært betenkelig at arbeidsgiver skal ha kontrolloppgaver i forhold til HMS-kort. Kripos fremholder i sin uttalelse at de har erfaring med saker hvor utnyttelse av arbeidstakerne har vært et sentralt element, i grove tilfeller med en grenseflate mot menneskehandel. Når kontrollen av ID dokumenter tillegges arbeidsgiver, og kontrollen som gjøres av kortutsteder gjøres på bakgrunn av legitimasjonskopier innsendt fra arbeidsgiver gis det etter direktoratets vurdering spillerom for kriminelle aktører i byggebransjen. Oslo politidistrikt uttaler i sitt hørings svar at ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen fremstår som mer egnet til å "hvitvaske" identiteten til ulovlige arbeidere enn til å forhindre eller avdekke dem. Også Rogaland politidistrikt fremholder at mange kriminelle aktører operer som arbeidsgivere i det norske marked, og da med et bevisst ønske om å misbruke ordningen med HMS-kort, blant annet ved å "hvitvaske" identiteter.

For å sikre at ordningen ikke kan misbrukes som beskrevet foreslår Politidirektoratet følgende tiltak, utover at arbeidsgiver fratras ansvar for kontroll av identitet:

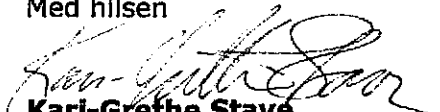
- Det bør vurderes hvilken kompetanse som kreves av den som utfører ID-kontrollen, og det bør sikres at kortutsteder foretar den kontrollen de er satt til, og har mulighet til å gjøre. Kontroll med utenlandske arbeidstakere og utstedelse av HMS-kort bør foretas av kompetent offentlig myndighet og etter personlig fremmøte.
- Kontroll foretas mot originaldokumenter (ved fremmøte). Kontroll mot fysisk dokument er den eneste formen for reell ID-kontroll. Hvis denne ikke utføres vil ordningen fortsette å virke mot sin hensikt. En reell kontroll er det som vil kunne avsløre og stoppe utstedelse av HMS-kort på bakgrunn av forfalskede legitimasjonskopier.
- Kontrollør bør ha tilgang til DUF og passregisteret, men de personvernmessige og tekniske problemstillingene knyttet til dette må vurderes.
- Utenlandske arbeidstakere må avkreves pass eller nasjonalt ID-kort som grunnlag for å få utstedt HMS-kort. Andre utenlandske dokumenter, eventuelt norsk bankkort eller

- fører kort, anses ikke å være tilfredsstillende. Dersom arbeidstakeren ikke har eller kan skaffe pass eller nasjonalt ID-kort, for eksempel på grunn av forholdene i hjemlandet, må utlendingsmyndighetene kontaktes for å få identiteten verifisert.
- Ved utstedelse av HSM-kort må det sjekkes om det foreligger tidligere søknader på samme ID. Dette vil avsløre tilfeller hvor det forsøkes søkt på HMS-kort til flere personer på samme identitet, også der hvor det benyttes profesjonelt forfalskede dokumenter.

Gjennom politiets tverretatlige samarbeid mot arbeidsmarkeds kriminalitet har det vært gjennomført et stort antall felles kontroller av blant annet byggeplasser. For slike kontroller vil det være en fordel om også politiet uttrykkelig nevnes blant de myndigheter som arbeidstakere etter oppfordring plikter å fremvise HMS-kort til jf. forslag til ny § 5 annet ledd, selv om politiet anses å ha selvstendige hjemler til dette. Politiet bør også nevnes blant myndigheter som kan inndra ugyldige kort, jf. forslag til ny § 8 annet ledd.

Politidirektoratet støtter for øvrig Kripos' syn om at utlendingsregisteret også bør omfattes av den registerplikt som betinger utstedelse av HMS-kort selv om ikke alle utenlandske arbeidstakere er registreringspliktige i utlendingsregisteret. Vi viser til Kripos uttalelse nederst på side 2 og på side 3.

Med hilsen


Kari-Grethe Stave
leder Juridisk stab


June Kristin Bellika
rådgiver

Saksbehandler:

Unni Norum
Roger Broen
June Kristin Bellika

Vedlegg:

- Politidirektoratets høringsuttalelse av 29.01.2007
- Uttalelse av 05.11.2015 fra Oslo politidistrikt
- Uttalelse av 05.11.2015 fra Rogaland politidistrikt
- Uttalelse av 20.11.2015 fra Kripos
- Uttalelse av 03.12.2015 fra Nasjonalt ID-senter

Kopi:

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
200609329

Vår referanse
2007/00105-3 008

Dato
29.01.2007

Høring - Forslag til ny forskrift om identitetskort på bygge- og anleggsplasser

Det vises til oversendelse datert 8. januar 2007 vedrørende ovennevnte høringssak. Direktoratet har fått frist til 29. januar 2007 med å komme med uttalelse.

Høringen er forelagt samtlige politimestere og sjefene for Kripes og Politiets utlendingsenhet. Vi registrerer at Økokrim er egen høringsinstans. Innen fristen er det innkommet svar fra Politiets utlendingsenhet og Gudbrandsdal, Rogaland, Salten og Oslo politidistrikter.

Politidirektoratet er generelt opptatt av tiltak som kan styrke kontrollen med bygg- og anleggsbransjen, og politidirektøren deltar i styringsgruppen for prosjektet "Seriositet i byggebransjen".

De nye reglene om krav til id-kort i bygg- og anleggsbransjen er ment å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet og bidra til økt seriositet i bransjen. Blant annet legges det opp til at det ikke skal kunne utstedes id-kort uten at lovpålagte krav om rapportering/opplysningsplikt til relevante offentlige registre er oppfylt.

Politidirektoratet legger til grunn at innføring av id-kort vil kunne være egnet til å bidra til seriositet i bygg- og anleggsbransjen, og ser positivt på forslaget som nå er på høring. Oslo politidistrikt uttaler at de er "udelt positivt innstilt til innføring av ID-kort". De påpeker at det allerede i dag brukes ID-kort på byggeplassen i Bjørvika og at dette "fører til en bedre kontroll innen HMS arbeid, og har forhindret at useriøse selskaper har kunnet etablere seg på byggeplassen". Også Salten politidistrikt støtter forslaget, mens Gudbrandsdal politidistrikt stiller et lite spørsmål ved om det er behov for ytterligere identifikasjonsdokumenter.

Direktoratet vil imidlertid understreke viktigheten av å ha rutiner som i størst mulig grad sikrer at det ikke utstedes kort som inneholder uriktig informasjon. Ikke minst er dette viktig dersom kortene skal ha "en enhetlig statlig logo" og inneholde bilde. Kortet vil da kunne bli brukt og oppfattet som et fullverdig identifikasjonsdokument – med fare for blant annet at det danner grunnlag for å få utstedt andre id-dokumenter i Norge. Det er ikke

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

tilstrekkelig forebyggende at forfalskning og misbruk er straffesanksjonert. Både Rogaland politidistrikt og Politiets utlendingsenhet påpeker utfordringer knyttet til kortet som identifikasjonsdokument.

Vi stiller spørsmål ved om den ordningen det er lagt opp til når det gjelder identitetskontroll er tilstrekkelig sikker. Blant annet er det store betenkeligheter knyttet til at arbeidsgiver alene skal stå for identitetskontrollen. Det bør også vurderes om identiteten som hovedregel bare skal kunne bekreftes ved pass eller annet reisedokument, og ikke bankkort eller førerkort. For nærmere argumentasjon viser vi til uttalelsen fra Politiets utlendingsenhet, som er dekkende også for direktoratets syn.

Direktoratet understreker videre at det er viktig at det ikke utstedes id-kort til personer som ikke har nødvendig arbeidstillatelse. Id-kortets varighet bør heller ikke være lenger enn den aktuelle arbeidstillatelsen, noe også Politiets utlendingsenhet og Rogaland politidistrikt påpeker. Også her viser vi til uttalelsen fra Politiets utlendingsenhet for nærmere detaljer.

Utkastet til arbeidsmiljøloven § 4-1 sjette ledd annet punktum og forskriftens § 3 annet ledd synes å legge opp til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet på et senere stadium skal bestemme hvilke registre kortutsteder skal kunne få informasjon fra. Ut fra omtalen i høringsbrevet ser det ikke ut til at det vil bli foreslått at kortutsteder skal ha tilgang til (informasjon fra) politiets registre. Dersom dette skulle bli aktuelt på et senere tidspunkt, forutsetter vi at politiet involveres før beslutningen tas.

Vi kan for øvrig ikke se at innføring av id-kort i seg selv vil innebære noen nevneverdig økning i politiets arbeidsbyrde. Dersom ordningen for identifikasjonskontroll endres i forhold til det foreslåtte, og det blir aktuelt å trekke politiet inn i denne kontrollen, vil politiet måtte tilføres ressurser.

Med hilsen

Ingelin Killengreen

Saksbehandler:
Guri Lenth
Tlf: 23 36 41 47



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

POLITIDIREKTORATET	
4	
03-07	008
07/00105	5

Deres referanse
200700105-1

Vår referanse
200700055-1

Dato
26.01.2007

Uttatt offentlighet

Høringsuttalelse til forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.

Det vises til Politidirektoratets e-post av 17. januar d.å. der det bes om uttalelse til Justis- og politidepartementets forslag til ny forskrift om id-kort på bygge- og anleggsplasser.

Politiets utlendingsenhet (PU) har gjennomgått forslaget og ser behovet for en ordning som dokumenterer at ansatte i bygg- og anleggsbransjen er lovlig registrert og arbeider i en virksomhet som er lovlig registrert. PU har imidlertid bemerkninger til identitetskontrollen som skal foretas før kortet utstedes. Vi har også noen kommentarer vedrørende fastsettelsen av kortets gyldighetstid.

Identitetskontrollen - kommentarer til forskriftens § 3 siste ledd

Id-kortet skal i følge høringsbrevet ha en pålitelighet omtrent på nivå med EØS-førekort, og det er myndighetene representert ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet som står ansvarlig for id-kortordningen. Det er derfor viktig at myndighetene sikrer seg at kortet inneholder korrekt informasjon om identitet. Det som det er særlig grunn til å frykte er at utlendinger skaffer seg norske identifikasjonspapirer med uriktig identitet. Muligheten for at noen ved å bruke falske/forfalskede identitetsdokumenter prøver å skaffe seg et ekte identitetsdokument er en reell fare. Det har politiet erfart i andre typer saker. Det er derfor viktig at identitetskontrollen foretas av noen med nødvendig kompetanse.

Politiets utlendingsenhet har for øvrig merket seg at det kan bli aktuelt på et senere tidspunkt å utvide ordningen med id-kort også til andre fagområder/bransjer. Det er også nevnt i høringsbrevet at virksomheter som ikke er omfattet av bestemmelsene selv kan velge å anskaffe id-kort til sine ansatte. Slike id-kort kan således etter hvert komme til å bli utstedt til et stort antall arbeidstakere i en rekke forskjellige virksomheter. Det er derfor viktig å etablere gode rutiner for identitetskontroll allerede nå.

Det er i forslaget til ny forskrift lagt opp til at det er arbeidsgiver som plikter å utføre identitetskontroll av arbeidstaker før bestilling av id-kort. Forskriftens § 3 siste ledd inneholder ikke krav til hva slags dokumentasjon som må forevises, men i høringsbrevet er det presisert at arbeidstaker må legge frem godkjent identifikasjonsdokument. Som eksempler på slikt dokument er nevnt førekort, bankkort, pass eller annet reisedokument.

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Christian Krohgs gt. 32
Post: Postboks 9277, Grønland, 0134 Oslo
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankforr.: 7694 05 10836

PU mener det er meget betenkelig at det er lagt opp til at det kun er arbeidsgiver som skal foreta identitetskontrollen av arbeidstaker. Det vises til at arbeidsgiver ikke innehar tilstrekkelig kompetanse til å foreta slik kontroll. Det er nødvendig med inngående kunnskaper om identitetskontroll for å kunne avsløre falske dokumenter. Særlig gjelder dette utenlandske dokumenter. Det kreves også utstyr, som for eksempel UV-lys, for utførelse av denne kontrollen. Selv pass fra EØS-borgere kan være vanskelig å kontrollere. Det vises til at Oslo politidistrikt etter det PU har fått opplyst har avdekket ca. 25 saker den siste tiden hvor det er innvilget EØS-tillatelser til personer med falske EØS-pass. Arbeidsgiver vil heller ikke nødvendigvis ha tilstrekkelig kunnskap om hva slags dokumenter som er å anse som identitetsdokumenter. Som eksempel kan nevnes at selv banker og posten i enkelttilfeller feilaktig har lagt til grunn at asylregistreringsbevis er et identitetsdokument og utstedt henholdsvis bankkort og postens id-kort på bakgrunn av beviset alene. Da må man legge til grunn at også næringsliv og privatpersoner kan anse asylregistreringsbeviset for å være et identitetsdokument. Det vises også til at det er mange utenlandske borgere i bygg- og anleggsbransjen og at deres id-dokumenter ofte vil kunne være ukjente for arbeidsgiver.

Det vil også kunne oppstå habilitetsproblemer hos arbeidsgiver. For eksempel kan det være et nært slektskapsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Videre vil det ofte være i arbeidsgivers interesse at arbeidstakeren får utstedt id-kort. Særlig gjelder dette når det er stor etterspørsel etter arbeidskraft slik det er i bygg- og anleggsbransjen i dag. Det reiser seg også et spørsmål om hvem som skal foreta identitetskontrollen av et enkeltmannsforetak.

PU mener at ordningen det er lagt opp til i forhold til identitetskontrollen åpner for misbruk. Det er riktignok i høringsbrevet lagt opp til at kopi av identitetsdokumentet skal vedlegges bestillingen av kort hos kortutsteder. Men i henhold til høringsbrevet skal ikke kortutsteder foreta noen identitetskontroll.

Kontroll hos arbeidsgiver

PU mener således at arbeidsgiver i beste fall kun kan foreta en innledende identitetskontroll. Men også ved en slik foreløpig kontroll mener PU at det må stilles krav i forskriften til hva slags dokumenter som skal fremlegges av arbeidstaker.

Hovedregelen for utenlandske borgere er at de trenger arbeidstillatelse for å ta arbeid i Norge. Arbeidsgiver må således be arbeidstakeren dokumentere at denne har slik tillatelse. Tillatelsen vil med noen få unntak være påført i passet eller annet reisedokument. Det bør derfor stilles som krav i forskriften at pass eller annet reisedokument må fremlegges i slike tilfeller. Førerkort eller bankkort vil således ikke være tilstrekkelig dokumentasjon for å få utstedt id-kort. Et krav om at pass eller annet reisedokument må fremlegges vil redusere risikoen for å utstede id-kort på falsk identitet og vil gjøre det enklere for arbeidsgiver å foreta en innledende kontroll.

En arbeidsgiver som tar utlending med unntak av nordisk statsborger i sin tjeneste plikter også å melde dette til politiet før arbeidet begynner, jf utlendingsforskriften § 153 første ledd. Meldingen skal gis til politiet i det distrikt utlendingen har sitt faste opphold og politiet skal undersøke om utlendingen har arbeidstillatelse, jf forskriftens § 153 andre og tredje ledd. Det er viktig at myndighetene sikrer seg mot at det utstedes id-kort til personer som mangler arbeidstillatelse.

Der vedkommende etter søknad om asyl får innvilget tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, og ikke på grunn av behov for beskyttelse, vil imidlertid søkeren ofte ikke få utstedt reisedokument av norske myndigheter men i stedet henvises til å skaffe reisedokument fra hjemlandets myndigheter. I perioden inntil reisedokument er anskaffet vil tillatelsen kun være bekreftet ved vedtaket fattet av utlendingsmyndighetene. Det reiser spørsmålet om hva slags dokumentasjon som skal kreves i et slikt tilfelle for å få utstedt id-kort.

Unntatt fra kravet om arbeidstillatelse er nordiske borgere, utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og som skal arbeide her i inntil tre måneder, og enkelte andre grupper utlendinger som har arbeidsforhold av inntil tre måneders varighet, se utlendingsforskriften § 8 tredje ledd. Arbeidere i bygg- og anleggsbransjen omfattes imidlertid ikke av unntakene i utlendingsforskriftens § 8 tredje ledd. Det må imidlertid vurderes hva slags krav man skal stille til dokumentasjon på identitet for nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og som kun skal arbeide her i inntil tre måneder. Gode grunner taler vel for at også disse må fremlegge pass for å få utstedt id-kort. Et reisedokument vil være den beste dokumentasjonen på identitet og statsborgerskap.

Kontroll av norske borgere vil sjelden by på problemer og her bør det vurderes om ethvert godkjent identifikasjonsdokument skal aksepteres.

Særskilt om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere

En midlertidig arbeidstillatelse kan etter nærmere fastsatte vilkår innvilges etter søknad om asyl og er gyldig mens søknaden er til behandling. Dersom søknad om asyl avslås i Utlendingsdirektoratet, gjelder tillatelsen fortsatt dersom klage fremsettes og gis oppsettende virkning. Den opphører imidlertid dersom avslaget i Utlendingsdirektoratet ikke påklages innen klagefristen og dersom en klage ikke gis oppsettende virkning. Den opphører også ved et eventuelt endelig avslag i Utlendingsnemnda.

Asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse vil være i besittelse av et asylregistreringsbevis. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at beviset ikke er et identitetsdokument. Registreringsbeviset har kun som funksjon å være et bevis på at innehaveren er registrert som asylsøker i Norge. Med unntak av det fåtall av tilfeller hvor asylsøkeren har dokumentert sin identitet, så er personopplysningene i registreringsbeviset kun basert på søkers egne opplysninger som verken er dokumentert eller verifisert. Beviset vil således kunne inneholde falske personopplysninger.

En asylsøker med midlertidig arbeidstillatelse må altså fremlegge dokumentasjon på identitet for å få utstedt id-kort for ansatte i bygg- og anleggsbransjen. PU mener det også her må stilles krav om at identiteten dokumenteres med pass. Dersom asylsøkeren var i besittelse av pass da vedkommende kom til Norge skal det imidlertid være innlevert til norske myndigheter som skal oppbevare passet mens søknaden er til behandling. PU vil imidlertid kunne bekrefte at pass er innlevert og trolig kunne utlevere en bekreftet kopi av passet til arbeidsgiveren eller kortutsteder.

Den endelige identitetskontrollen

Selv om departementet skulle legge opp til at arbeidsgiver foretar en innledende identitetskontroll av arbeidstakeren mener PU at en annen instans, og aller helst en offentlig instans, må foreta den endelige identitetskontrollen før utstedelse av id-kort. Instansen som

skal foreta identitetskontrollen må ha personell med tilstrekkelig kompetanse på kontroll av id-dokumenter. Instansen må også ha utstyr for slik kontroll.

Dersom departementet konkluderer med at en privat kortutsteder skal foreta den endelige identitetskontrollen må det stilles som krav at kortutstederen ansetter personer med tilstrekkelig kompetanse på slik kontroll, eventuelt at ansatte hos kortutsteder får grundig opplæring i identitetskontroll og bruk av utstyr for å avsløre falske dokumenter. Kortutsteder må også pålegges å kontrollere om arbeidstakeren har gyldig arbeidstillatelse i Norge.

Fullverdig id-kort eller et kort med begrensninger

Det er ikke opplyst i høringsbrevet om det er vurdert å gi id-kortet begrensninger slik at det ikke er å anse som et fullverdig identifikasjonsdokument utad men kun som et id-kort for intern bruk på arbeidsplassen. Med det forbehold at PU ikke har inngående kunnskap om bakgrunnen for utstedelse av id-kortet, kan ikke PU umiddelbart se at det er behov for å utstede et fullverdig id-kort som også kan brukes som legitimasjon utenfor arbeidsplassen. Dersom id-kortet skulle bli gitt begrensninger er det viktig at begrensningen påføres id-kortet slik at det ikke kan misbrukes i andre henseender. PU frykter at id-kortet, dersom det utstedes på falsk identitet, igjen skal kunne anvendes for å få utstedt andre id-dokumenter i Norge.

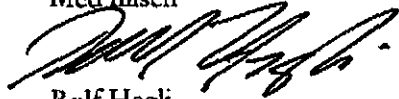
Vedr. forskriftens § 5 første ledd

Som nevnt er hovedregelen at utenlandske borgere må ha tillatelse til å arbeide i Norge. Slike tillatelser blir, med unntak av bosettingstillatelser, gitt for et begrenset tidsrom. PU mener derfor at forskriftens § 5 bør inneholde en bestemmelse om at id-kortet ikke må ha varighet utover tillatelsen. Tillatelsens varighet sjekkes enkelt ved å kontrollere passet til den aktuelle arbeidstakeren. En slik bestemmelse vil kunne begrense mulighetene for misbruk av kortet.

Midlertidige arbeidstillatelser gitt til asylsøkere reiser her et særskilt problem da man på kortutstedelsestidspunktet ikke vet når de utløper.

Avslutningsvis vil PU bemerke at forslaget innhold hadde fortjent en grundigere vurdering fra vår side enn det høringsfristen tillater. PU håper imidlertid at vi har fått satt et søkelys på identitetsproblematikken og at denne blir grundig vurdert i det videre arbeidet med utstedelse av id-kort i bygg- og anleggsbransjen.

Med hilsen


Rolf Hegli
Fung. Sjef for Politiets utlendingsenhet


Åge Gustad
Politiadvokat

Saksbehandler:
Ivar Aartun
Politiadvokat

Kopi til:

Vedlegg:



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

ROGALAND POLICE DISTRICT

**Unntatt offentlighet,
Offl. 13.1/12.1a jf fvl 13.1.1**

Deres referanse:

Vår referanse:
201503910-3 008

Sted, Dato
Stavanger, 05.11.2015

HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I FORSKRIFT OM HMS-KORT I BYGG- OG ANLEGGSTRANSJEN

Vi viser til deres oversendelse av 20.10.2015 vedlagt høringsbrev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om endringer i forskrift om HMS-kort i bygg- og anleggsbransjen med mer.

Gjennom politidistriktets satsning for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet kan vi bekrefte at misbruk av ordningen med HMS-kort er et omfattende og økende problem. Det gjelder særlig utenlandske arbeidstakere og særlig i bygg- og anleggsbransjen. Vi ser derfor positivt på de foreslåtte tiltakene for å motvirke slikt misbruk.

Etter vår vurdering må det imidlertid gjøres vesentlig mer for å forhindre misbruk i forbindelse med anskaffelse av HMS-kort. Dels fordi faren for misbruk er størst i denne situasjonen og dels fordi det er vanskeligere å avsløre misbruk senere, når HMS-kort allerede er utstedt på grunnlag av falske opplysninger eller dokumenter.

I et sikkerhetsperspektiv er det en betydelig svakhet ved dagens ordning at det er arbeidsgiver som skal foreta kontroll av den enkelte arbeidstakers identitet og legitimasjonsdokumenter. Som kjent, opererer mange kriminelle aktører som arbeidsgivere i det norske markedet, med et bevisst ønske om å misbruke ordningen med HMS-kort, blant annet til å "hvitvaske" identiteter. Etter vår vurdering er det svært betenkelig at slike aktører skal ha kontrolloppgaver. Arbeidsgivere flest har heller ikke den nødvendige kunnskap og erfaring som trengs for å avdekke misbruk. Dette problemet forsterkes overfor utenlandske arbeidstakere og utenlandske dokumenter. Det er ytterligere en svakhet at det ikke kreves personlig fremmøte for kortutsteder eller noen offentlig myndighet. Etter vår vurdering bør kontroll med utenlandske arbeidstakere og utstedelse av HMS-kort foretas av kompetent offentlig myndighet og etter personlig fremmøte.

For å redusere risikoen for misbruk i bestillingssituasjonen vil vi foreslå at utenlandske arbeidstakere må avkreves pass eller nasjonalt ID-kort som grunnlag for å få utstedt HMS-kort. Andre utenlandske dokumenter, eventuelt norsk bankkort eller førerkort, anses ikke å være tilfredsstillende. Dersom arbeidstakeren ikke har eller kan skaffe pass eller nasjonalt ID-

Rogaland politidistrikt

Felles utlendings- og forvaltningsenhet
Post: Postboks 240, 4001 STAVANGER
Besøk: Lagårdsveien 6

Tlf: 51 89 90 00
Faks: 51 89 90 90
E-post:
post.rogaland@politiet.no

Org. nr.:
Giro: 7694.05.11433
www.politi.no

kort, for eksempel på grunn av forholdene i hjemlandet, må utlendingsmyndighetene kontaktes for å få identiteten verifisert.

Gjennom det tverretatlige samarbeidet mot arbeidsmarkeds kriminalitet i Rogaland, gjennomføres et stort antall felles kontroller av blant annet byggeplasser. Det vil derfor være en fordel om politiet også uttrykkelig nevnes blant de myndigheter som arbeidstakere etter oppfordring plikter å fremvise HMS-kort til (jf. forslag til ny § 5 annet ledd), selv om politiet anses å ha selvstendige hjemler til dette. Politiet bør også nevnes blant myndigheter som kan inndra ugyldige kort (jf. forslag til ny § 8 annet ledd).

Vi støtter de øvrige tiltak og innskjerpinger som er foreslått.

Med hilsen

Ketil Remman
*fungerende politiinspektør /
leder Felles utlendings- og
forvaltningsenhet*

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Deres referanse:

Vår referanse:
201507784-2 008

Sted, Dato
Oslo, 05.11.2015

SVAR PÅ HØRING- HMS-KORT FOR BYGGE- OG ANLEGGSPLASSE

Det vises til Politidirektoratets mail av 20. oktober med oversendelse av Arbeids- og sosialdepartementets høring om endringer i forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsplasser, forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften).

Forslagene gjelder tiltak for å motvirke misbruk av HMS-kortene (tidligere kalt ID-kort). I høringsnotatet fremkommer *blant annet* følgende:

"Arbeidstilsynet erfarer gjennom sin tilsynsvirksomhet at HMS- kortene i økende grad blir misbrukt. Erfaringene er innhentet gjennom tilsynsaktiviteter, ved samarbeid med andre etater og gjennom administrasjon av ordningen. Typiske eksempler på misbruk er kort som blir utstedt på bakgrunn av falske legitimasjonsdokumenter, kort som blir brukt av andre personer enn det er utstedt til, forfalskede kort (for eksempel ved å kopiere gyldige kort). Det blir også rapportert fra andre offentlige myndigheter og andre aktører at HMS-kortene blir brukt som grunnlag for å få utstedt andre dokumenter (for eksempel bankkort). Gjennom samarbeid med politiet rettet mot de useriøse delene av arbeidslivet er Arbeidstilsynet med på felles kontroller der det blir reist mistanke om bruk av falsk ID for opphold i Norge. Denne problematikken anses som økende, også for arbeidslivet."

Det fremgår av høringsbrevet at forslagene er en oppfølging av regjeringens strategi mot arbeidsmarkeds kriminalitet.

Oslo politidistrikt mener at virkelighetsbeskrivelsen som ligger til grunn for høringsbrevet er feilaktig. De foreslåtte tiltakene er i liten grad egnet til å avdekke den type misbruk politiet ser i sine saker. Det innhentede materialet viser at ordningen lett kan omgås, og vi vil begrunne dette med erfaringer vi selv har gjort.

Oslo politidistrikt ved Finans- & Miljøkrimseksjonen har i forbindelse med etterforskning av firmaer i byggebransjen kommet over omfattende misbruk av ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen. Misbruket strekker seg fra 2008 - 2015. Oslo politidistrikt har fått utlevert informasjon benyttet til utstedelse av HMS-kort av Oberthur Technologies AS som på anbud foretar ID-kontroll og utsteder HMS-kort for Arbeidstilsynet / Arbeidsdepartementet.

Oslo politidistrikt

Det utleverte materialet viser manglende rutiner eller svikt i rutinene ved utstedelse av HMS-kort.

Under pkt 2.2 i høringsbrevet skriver departementet følgende:

I forbindelse med høringsforslaget om endring av betegnelsen fra id-kort til HMS-kort, mottok departementet flere innspill om behov for sterkere id-kontroll ved utstedelse av HMS-kort, blant annet fra Skattedirektoratet. Bakgrunnen for at betegnelsen ble endret fra id-kort til HMS-kort var å gi kortene et navn som i størst mulig grad gjenspeiler kortets funksjon. Det følger klart av ordningene at kortene fyller andre funksjoner enn ordinære legitimasjonsdokumenter. Blant annet av hensyn til effektiviteten i ordningene, ønsker ikke departementet å stille ytterligere krav knyttet til id-kontroll. Departementet mener imidlertid at forslagene i dette høringsnotatet vil bidra til å motvirke misbruk av kortene, f.eks. utvidet adgang for sanntidskontroll og utvidet adgang for tilsynsmyndighetene til å inndra ugyldige HMS-kort.

Departementet endret tidligere i år navnet på kortet fra ID-kort i byggebransjen til HMS-kort i byggebransjen på grunn av avdekket misbruk. Dette for å spesifisere at det ikke er et identifikasjonsdokument. Hovedproblemet med ordningen er ikke at kortet misbrukes som ID i andre sammenhenger, men at det gir adgang til å jobbe på norske byggeplasser. Det er krav om HMS-kort, og det er det eneste dokumentet kontrollatene kan kreve å se. Det fremgår også av Arbeidstilsynets nettsider om HMS-kortet at "HMS-kortets funksjon er å identifisere den enkelte arbeidstaker og opplyse om hvem som er vedkommendes arbeidsgiver". Det er derfor svært viktig at kortet er utstedt til riktig person.

Ved utstedelse av HMS-kort sender arbeidsgiver inn kopi av legitimasjonskopi, bilde av arbeidstaker og underskrift. Bildet og underskriften kontrolleres mot legitimasjonskopien før utstedelse av kort. Kontrolløren har bare tilgang til det innsendte materialet i søknaden han/hun behandler, ikke tidligere innsendt informasjon til tidligere utstedte HMS-kort¹. Politiet har i det utleverte materialet funnet følgende problemer:

1. Rutiner ved utstedelse

Utstedelse av kort uten reell kontroll av opplysninger:

1.1 Manglende kontroll av innsendt bilde og underskrift mot legitimasjonskopi.

Politiet har funnet flere tilfeller hvor innsendt bilde åpenbart ikke er av samme person som er avbildet på legitimasjonskopien, eller hvor bildet på legitimasjonen er av så dårlig kvalitet at det ikke kan sammenlignes.

1.2 Utstedelse av kort på bakgrunn av åpenbart forfalskede/ettergjorte legitimasjonskopier

Politiet har funnet flere tilfeller hvor det er pålitmt nytt bilde, det er benyttet redigeringsprogrammer på en måte som gjør at forfalskningen burde vært oppdaget eller bildet på den innsendte legitimasjonskopien er av for dårlig kvalitet til å gjøre sammenligning mulig.

1.3 Utstedelse av kort på bakgrunn av legitimasjonskopi som ikke er gyldig ID-dokument.

¹ Kilde: Samtale med Oberthur Technologies AS

Politiet har funnet flere tilfeller av utstedelse på dokumenter som åpenbart ikke er gyldige ID-dokumenter. Blant annet er det funnet en rekke kort utstedt på asylsøkerbevis hvor teksten "ikke gyldig som ID-dokument" er synlig på legitimasjonskopien, og kort utstedt med tidligere HMS-kort som legitimasjonskopi. Det er også avdekket kopier av utenlandske ID-dokumenter som ikke er gyldige som ID i Norge.

1.4 Kontrolløren hos har ikke tilgang til tidligere innsendt materiale

Politiet har i det utleverte materialet sett flere eksempler på at et personnummer benyttes til å skaffe HMS-kort til flere forskjellige ulovlige arbeidere. Dette er mulig da kontrolløren ikke har tilgang til tidligere innsendte søknader, noe som ville avslørt forsøket.

2. Utstedelse av kort på bakgrunn av forfalskede legitimasjonskopier.

Utstedelse av kort på bakgrunn av allerede forfalskede legitimasjonskopier fremstår som det største problemet med ordningen. I høringsbrevets pkt. 2.2 står det følgende:

Identitetskontrollen som ligger til grunn for utstedelse av HMS-kort utføres av arbeidsgiveren. Det følger av forskriftene⁹ at arbeidsgiver (virksomheten) plikter å sørge for nødvendig identitetskontroll av arbeidstaker før bestilling av HMS-kort. Dette innebærer i praksis at arbeidstaker må fremvise godkjent legitimasjonsdokument (for eksempel førerkort, bankkort eller pass) for arbeidsgiveren. Kopi av legitimasjonsdokumentet skal vedlegges når arbeidsgiver sender inn bestilling av HMS-kort.

Dette utdraget virker å bygge på en antagelse om at det ved misbruk av ordningen er arbeidstager som forsøker å skaffe seg HMS-kort på uriktig grunnlag. Det foreligger i Oslo politistrikt et stort antall straffesaker på arbeidsgivere, i forbindelse med hvitvasking av skatte- og avgiftsunndragelser, hvor det mistenkes systematisk bruk av ulovlig arbeidskraft. Det er også avdekket flere tilfeller av produksjon av falske legitimasjonskopier hjemme hos arbeidsgiver. HMS-kort ordningen brukes i disse sakene som et verktøy for å kunne benytte den ulovlige arbeidskraften på byggeplasser.

Når kontrollen av ID dokumenter tillegges arbeidsgiver, og kontrollen som gjøres av kortutsteder gjøres på bakgrunn av legitimasjonskopi gis det fritt spillerom til kriminelle aktører i byggebransjen. Ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen fremstår dermed som mer egnet til å "hvitvaske" identiteten til ulovlige arbeidere enn forhindre eller avdekke dem.

Tiltak for å sikre at ordningen ikke kan misbrukes som beskrevet over

Oslo politidistrikt foreslår følgende tiltak:

- Det bør sikres at kortutsteder foretar den kontrollen de er satt til, og har muligheten til å gjøre. Det bør også vurderes hvilken kompetanse som kreves av den som utfører ID-kontrollen.

Forholdene beskrevet i pkt. 1.1, pkt. 1.2 og pkt. 1.3 over kunne vært forhindre ved dette tiltaket.

- Arbeidsgiver fratras ansvar for kontroll av identitet. Kontroll foretas mot originaldokumenter ved oppmøte. Kontrolløren bør ha tilgang til DUF og passregisteret.

Av hensyn til effektiviteten i ordningen ønsker ikke departementet å stille ytterligere krav til ID-kontroll. Kontroll mot fysisk dokument er den eneste formen for reell ID-kontroll. Hvis denne ikke utføres vil ordningen fortsette å virke mot sin hensikt.

En reell kontroll vil avsløre pkt. 2 i dette dokumentet.

- Ved utstedelse av kort må det sjekkes tidligere søknader på samme ID

Dette vil avsløre tilfeller hvor det forsøkes søkt på HMS-kort til flere personer på samme identitet, også der hvor det benyttes profesjonelt forfalskede dokumenter.

Dette vil hindre misbruk av ordningen som nevnt i pkt. 1.4 i dette dokumentet.

Med vennlig hilsen

Gro Smogeli
visepolitimester

Saksbehandler:
Børre Walderhaug/RB



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

NCIS NORWAY

Pr e-post

Deres referanse:

Vår referanse:
201502237-4 008

Sted, Dato
Bryn, 20.11.2015

HØRINGSSVAR - FORSKRIFTEMDRINGER FOR Å HINDRE MISBRUK AV HMS-KORT I BYGGE- OG ANLEGGSSBRANSJEN OG I RENHOLDSBRANSJEN

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. september 2015, med forslag om endringer i forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen, forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser. Videre vises det til tilhørende brev fra Justisdepartementet av 12. oktober 2015 og e-post fra Politidirektoratet av 20. oktober 2015. Kripos er av Politidirektoratet innvilget forlenget høringsfrist til 20. november 2015.

Høringsforslaget innebærer en innstramming av regelverket rundt utstedelse av HMS-kort med henblikk på å motvirke misbruk av slike kort. Forslaget er opplyst å være ledd i gjennomføringen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Kripos' merknader til forslaget har utgangspunkt i vår rolle som nasjonal enhet for forebygging og bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, herunder arbeidsmarkeds-kriminalitet¹. Kripos har høstet noen erfaringer på området, både som bistandsorgan og gjennom egen etterforskning. I sakene har utnyttelse av arbeidstakerne vært et sentralt element, i grove tilfeller med en grenseflate mot menneskehandel. I tilknytning til dette er det også avdekket annen kriminalitet, blant annet bedragerier, skatteunndragelser og brudd på utlendingslovgivningen.

Etter Kripos' oppfatning er det lett å tenke seg at misbruk av HMS-kort kan fasilitere arbeidsmarkeds-kriminalitet. Bruk av HMS-kort med uriktig innhold, forfalskede HMS-kort, eventuelt HMS-kort som brukes av andre enn rett innehaver, vil kunne bidra til å skjule et underliggende utnyttelsesforhold og annen tilknyttet kriminalitet. I den grad slike HMS-kort

¹Arbeidsmarkeds-kriminalitet i Norge - situasjonsbeskrivelse 2014: «Arbeidsmarkeds-kriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende.»

Post:
Besøk:

Tlf:
Faks:
E-post:

Org. nr.:
Giro:
www.politi.no

aksepteres som grunnlag for utstedelse av andre dokumenter, legges det ytterligere til rette for kriminelle handlinger. En innstramning av kontrollregimet rundt ordningen med HMS-kort er derfor velkommen.

I arbeidsmarkeds kriminalitet fremstår arbeidsgiver selv i mange tilfeller som den drivende kraft i den kriminaliteten som begås. Det avdekkes i økende grad at etablerte kriminelle oppretter virksomheter og bruker disse for å kamuflere kriminalitet, herunder utnyttelse av arbeidstakere og deres identitet, til utførelse av bedragerier, skatte- og trygdekriminalitet². Arbeidsgiver er tillagt flere kontrolloppgaver i forhold til HMS-kort; Identitetskontroll ved bestilling, samt tilbakelevering til utsteder ved opphør av arbeidsforhold. I tilfeller der arbeidsgiver selv er involvert i kriminaliteten, er det grunn til å forvente at denne vil kunne misbruke sitt ansvar relatert til HMS-kort for å legge til rette for egen kriminell virksomhet.

Departementet foreslår at kontrollmulighetene knyttet til HMS-kort spres på flere aktører, herunder HMS-ansvarlige, og at kontrollvirksomheten styrkes og effektiviseres, eksempelvis ved utvidet adgang til inndragning og adgang til sanntidskontroll. Dette fremstår for Kripos som velegnede tiltak mot misbruk. Det samme mener Kripos om forslagene til krav om HMS-kort fra første dag og krav om elektronisk føring av oversiktslister i byggebransjen.

Samtidig ser Kripos fortsatt utfordringer knyttet til HMS-kort med uriktig innhold, forfalskede HMS-kort og HMS-kort som brukes av andre enn rett innehaver. Når kortene først er utstedt, eventuelt forfalsket/ettergjort, fremstår tilsynsorganenes mulighet til å avdekke uregelmessigheter uten bistand fra politiet fortsatt som begrensede. Tilsynsorganene vil for eksempel ikke ha hjemmel til å sjekke øvrige identitetspapirer hos HMS-kortets innehaver, idet deres myndighet er begrenset til å kreve kortet fremvist. Samtidig er det grunn til å tro at profesjonelt utførte forfalskninger kan være vanskelig å avdekke ved en vanlig tilsynskontroll. Kripos mener derfor men bør vurdere en ytterligere forsterkning, ut over de tiltak som er foreslått, av den kontroll som finner sted allerede ved utstedelsen av HMS-kort.

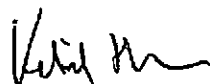
Kortutsteders kontroll av identiteten til personer som anmoder om HMS-kort begrenser seg i dag til kontroll av dokumentasjon innsendt fra arbeidsgiver. I tilfelle der arbeidsgiver selv er involvert i arbeidsmarkeds kriminalitet vil et slikt kontrollregime naturlig nok ha svakheter. Kripos er kjent med at forsterket identitetskontroll tidligere har vært vurdert, og vi er også kjent med den identitetskontroll som foretas av Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i forbindelse med søknad om skattekort mv. Sett hen til de særlige utfordringene som avdekkes innen denne kriminalitetsformen, er det likevel vår oppfatning at lovgiver på ny bør vurdere en ytterligere forsterket identitetskontroll knyttet til utstedelse av HMS-kort, herunder en innskjerping av kortutsteders ansvar for identitetskontrollen.

Kripos konstaterer videre at de registreringsplikter som må være oppfylt for utstedelse av HMS-kort ikke omfatter utlendingsregisteret. Samtidig erfarer Kripos at arbeidstakere som utnyttes i det norske arbeidsmarkedet ofte er personer uten lovlig opphold og/eller uten arbeidstillatelse. Mange av disse har et sterkt ønske om opphold/arbeid, og vil lett komme i en

² Kripos "Trendrapport 2016 - organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge" s. 16-18.

sårbar situasjon i forhold til å bli utnyttet eller i forhold til selv å medvirke til arbeidsmarkeds-kriminaliteten. Kripos ser et behov for en ytterligere forsterket kontroll i forhold til denne gruppen, og foreslår at den registreringsplikt som betinger utstedelse av HMS-kort også vurderes å omfatte utlendingsregisteret. Kortutsteders kontroll av utlendingsregisteret vil da kunne avdekke om personen som ønsker utstedt HMS-kort opptrer med korrekt identitet, og om vedkommende har adgang til opphold/arbeid i Norge. Kripos er kjent med at ikke alle utenlandske arbeidstakere er registreringspliktige i utlendingsregisteret, men mener et slikt tiltak likevel vil ha en effekt i forhold til å hindre misbruk av HMS-kort.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:

Richard Beck Pedersen

politadvokat

Telefon: 23208683

Kopi:

Det nasjonale statsadvokatembetet



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep

0031 OSLO

Deres referanse:
15/6209-AAS

Vår referanse:
15/00061-2

Sted, dato
Oslo, 03.12.2015

Høringsvar - Endringer i forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsplasser, forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften)

Nasjonalt ID-senter sender med dette over vårt innspill til høring om endringer i forskrift om HMS – kort for bygge- og anleggsplasser, forskrift om godkjenning av renholdsvirksomheter og forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser.

Arbeidstilsynet erfarer gjennom sin tilsynsvirksomhet at HMS-kortene blir misbrukt. Endringene departementet foreslår gjelder tiltak for å motvirke dette. Nasjonalt ID-senter vurderer de foreslåtte tiltak positivt, og mener tiltakene tilsammen kan ha en effekt som reduserer misbruket.

Innspill

Arbeids- og sosialdepartementet skriver i høringen at de ikke vil innskjerpe identitetskontrollen. Nasjonalt ID-senter oppfatter en bekymring for at ytterligere krav til identitetskontroll kan gå utover effektiviteten i HMS-kortordningen. Kravet i dag er at arbeidsgiver skal «sørge for nødvendig identitetskontroll». Vi mener det bør være rom for å presisere hva en slik identitetskontroll består i. En presisering vil sikre en mer ensartet og forutsigbar kontroll, som igjen kan bidra til at kontrollen blir mer effektiv.

Arbeidsgiver bør være informert om hvilke type dokument som er tilstrekkelig for å bevise identitet, vurdert ut fra om den ansatte er norsk, nordisk, EU/EØS-borger, eller tredjelandsborger. Videre er det vår oppfatning at dersom kun den umiddelbare foreleggelsen av identitetsdokument skal anses tilstrekkelig, altså uten videre sjekk av dokumentet, bør i det minste arbeidsgiver foreta en sammenligning av foto og signatur. Det



synes å være viktig, slik departementet påpeker, at også kortprodusenten kontrollerer kopiene av identitetsbevisene arbeidsgiver skal vedlegge bestillingen av kortet. Det faktum at kortprodusenten ikke sjelden avdekker uoverensstemmelser mellom vedlagte kopier og registrerte detaljer, indikerer at arbeidsgiver ikke har sammenlignet person og foto i dokument eller sammenlignet signatur. ID-kontrollen blir illusorisk om det ikke blir foretatt en slik sammenligning.

Generell bemerkning

HMS-kortet ble tidligere betegnet som et ID-kort. Departementet besluttet å endre kortbetegnelsen, som ble ansett som et viktig tiltak for å hindre at kortet ble misbrukt som legitimasjonsdokument. Som departementet understreker, er kortet altså ikke utstedt med det formål å skulle bekrefte identitet. Kortet skal derimot bidra til bedre oversikt og kontroll med HMS-forholdene, samt at kortet skal gjøre det lettere for tilsynsmyndigheten å identifisere arbeidstakere og virksomheter.

Utstedelse av kortet stiller vilkår om at arbeidsgiver sørger for nødvendig identitetskontroll. Kortet skal inneholde informasjon om navn, fødselsdato, kjønn, signatur og bilde. Selv om kortet ikke er utstedt med det formål å skulle bekrefte identitet, vil denne type kort fungere som en bekreftelse på at identitet er i bruk. Det er vanskelig å ekskludere at denne type kort blir benyttet til å støtte opp under en påstått identitet i andre sammenhenger enn på arbeidsplassen. I målsetning om en helhetlig ID-forvaltning er det viktig å ikke undergrave dette aspektet ved utstedelse av ulike typer dokumenter i privat og offentlig sektor.

Konklusjon

Nasjonalt ID-senter mener at krav til hvilke type identitetsbevis arbeidsgiver skal kreve i en ID-kontroll bør presiseres. Arbeidsgivere bør være informert om hvilke type dokument som er tilstrekkelig for å bevise identitet. En slik presisering vil sikre en forutsigbar og ensartet praksis.

Likewise bør det presiseres at ID-kontrollen må omfatte at kontrollør foretar en sammenligning av person og foto i fremlagt originaldokument og sammenligning av signatur.

Presiseringer bør nedfelles skriftlig i de aktuelle forskriftene eller i tilhørende retningslinjer.



Nasjonalt ID-senter

For øvrig mener vi at mottiltakene departementet foreslår, herunder krav til innlevering, inndragning og sanntidskontroll, er viktige tiltak for å redusere misbrukspotensialet i HMS-kortordningen.

Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder

Zybelin Beck
Seksjonsleder

Saksbehandler:
Gunnhild Skrøvseth
Gunnhild.Skrøvseth@nidsenter.no

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.