

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Høringssvar - forslag til endringer i regelverket om arbeidsgiverregisteret og arbeidstakerregisteret (meldeplikt om frilansere mv.)

Vi viser til høringsnotat av 25. juni 2020 om endringer i regelverket om Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Nedenfor følger våre innspill til høringen.

Forslag om innføring av meldeplikt om frilansere til Aa-registeret – folketrygdloven § 25-1 og Aa-registerforskriften § 5

Høringsnotatet punkt 3.3 og 5.5.3

Forslaget synes ikke å medføre noen vesentlig utvidelse av rapportering i a-ordningen.

Arbeidsforholdstypen er her benevnt *frilanser, oppdragstaker og personer som mottar honorar*. Det fremgår av høringsnotatet at som frilanser omfattes oppdragstakere, honorarpersoner, folkevalgte m.m. Andre eksempler er fosterforeldre og personer med omsorgslønn. Personer som utøver frie yrker, for eksempel kunstnere, skuespillere, musikere og fotografer regnes ofte som frilansere. Dette når de ikke er selvstendig næringsdrivende eller ansatt hos sine oppdragsgivere. Er de derimot ansatt, regnes de som arbeidstakere.

Vi legger til grunn at arbeidsforholdstypen benevnt *frilanser, oppdragstaker og personer som mottar honorar* i a-meldingen er den arbeidsforholdstypen som nå skal overføres til Aa-registeret, og som i utkast til endret forskrift om Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret benevnes *frilanser*.

Siden forslaget ikke medfører noen vesentlig utvidelse av dagens meldeplikt, kan pedagogiske hensyn tale for at ordlyden i folketrygdloven § 25-1 endres i tråd med forslaget. Dette antas å gjøre regelverket enklere å forholde seg til for arbeidsgivere og oppdragsgivere.

Forslag om endring i formålsbestemmelsen – Aa-registerforskriften § 2

Høringsnotatet punkt 5.1

De nye innsynsløsningene for arbeidstakere, gir dem innsyn i opplysninger om dem selv i arbeidstakerregisteret. Det åpner for at registeret også kan ha verdi for ansatte som vil sikre at



arbeidsforholdet er tilstrekkelig registrert. Manglende gjennomføring av arbeidsgivers plikter har konsekvenser for det offentlige, men i mange tilfeller har det større konsekvenser for de ansatte som eventuelt havner i en konflikt, er utsatt for a-krim eller blir et offer for lønnstyveri.

Det kan vurderes å ta inn i formålsbestemmelsen at registeret skal gi ansatte oversikt og kontroll over informasjon om deres egne arbeidsforhold. Vi ser at vernebestemmelser i utgangspunktet bør være i arbeidsmiljøloven, men arbeidstakere er en viktig part i dette registeret. Det kan forsvares at man har et formål om at registeret skal bidra til ansattes informasjonsbehov. Uansett vil den registrertes innsynsrett følge av personvernforordningen art. 15.

Forslag om å registrere seg som arbeidsgiver i Enhetsregisteret - Aa-registerforskriften § 4

Høringsnotatet punkt 5.3

Det fremgår at Brønnøysundregistrene har besluttet å endre betydningen av begrepet virksomhet, herunder at "hovedenhet" og "underenhet" skal benyttes for det som tidligere var omtalt som henholdsvis "juridisk enhet" og "virksomhet".

I forslaget til ny § 4 nr.1 første ledd annet punktum fremgår det at "Registreringsplikten gjelder også for en *virksomhets enkelte underenheter*". Begrepet virksomhet er her benyttet i en annen betydning enn tidligere. Dette kan bidra til uklarheter og vi foreslår derfor at begrepet virksomhet erstattes med "hovedenhet" eller "registreringsenhet".

Forslag om meldepliktens omfang – Aa-registerforskriften § 6

Høringsnotatet punkt 5.5

Det fremgår at følgende opplysninger om frilanser skal inngis:

- fødselsnummer eller D- nummer
- arbeidsforholds ID
- type arbeidsforhold
- yrkeskode
- startdato og eventuell sluttdato for arbeidsforhold

Ovennevnte opplysninger kan være relevante for både skatte- og innkrevingsformål og det anses positivt at disse kan hentes direkte ut av Aa-registeret. Det kan også i gitte tilfeller være hensiktsmessig å kontrollere opplysninger innhentet fra skattepliktige opp mot opplysninger som er registrert i Aa-registeret.

Det foreslås videre to nye meldingspliktige elementer for arbeidstakere og frilansere: ansettelsesform (fast/ midlertidig) og sluttårsak. Dette er også opplysninger som kan være aktuelle for skatte- og innkrevingsformål. Tilsvarende som over, anses det positivt at denne type opplysninger kan hentes direkte fra Aa-registeret. Med hensyn til sluttårsak, er det likevel grunn til å være bevisst på hvilke opplysninger



som gis. Dette hvis registeret bl.a. skal være tilgjengelig for privatpersoner og private virksomheter i tillegg til offentlige myndigheter.

Departementet foreslår at meldeplikt om avlønningstype tas ut av Aa-registerforskriften. Dette begrunnes med at Arbeids- og velferdsetaten mottar opplysninger om avlønningstype sammen med inntekt via inntektskomponenten i a-meldingen og dermed får tilstrekkelig informasjon. Denne opplysningstypen rapporteres ikke lenger i a-meldingen, og vi støtter derfor forslaget om at den tas ut av Aa-registerforskriften.

Forslag om kontrollvirksomhet - Aa-registerforskriften § 7

Høringsnotatet punkt 5.6

Det er viktig for oppgaveløsningen i Skatteetaten at registerinformasjonen til enhver tid er korrekt og oppdatert.

I Aa-registerforskriften § 7 er det foreslått at Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll og forvaltning av Aa-registeret gis tilgang til inntektsopplysninger rapportert etter a-opplysningsloven. Videre skal også oppdragsgiveres oppfyllelse av innrapporteringsplikten, og ikke utelukkende arbeidsgiveres oppfyllelse, kunne kontrolleres.

Vår erfaring viser at det er svært viktig å ha fokus på denne kontrollfunksjonen. Manglende rapportering av inntekt, manglende registrering av eventuelle permitteringer o.l. er avvik vi erfarer, og som er med på å forringe kvaliteten på registerdataene. Etablering av et sanksjonsapparat – som aktivt benyttes – vil innebære en klar styrking av arbeidet for å bedre registerkvaliteten. At man som en del av dette arbeidet skal ha tilgang til lønnsinformasjon innrapportert etter a-ordningen fremstår som positivt. På den måten kan åpenbare feil eller forsøk på manipulering av registerdata i større grad kunne avdekkes og sanksjoneres. At dette etter forslaget skal kunne skje både etter initiativ fra NAV og Skatteetaten innebærer behov for samhandling og avklaring av grensesnitt. Vi legger til grunn at ansvarsforholdet kan avklares og presiseres nærmere i de planlagte retningslinjene.

Forslag om tilgang til opplysninger fra Aa-registeret – Aa-registerforskriften §§ 9 og 10

Høringsnotatet punkt 5.7

Forslaget innebærer en utvidelse av kretsen som kan få tilgang til opplysninger fra registeret. Departementet foreslår å regulere tilgang til opplysninger fra registeret til bruk for offentlig myndighetsutøvelse i § 9 og tilgang for offentlig eide virksomheter, private virksomheter og privatpersoner i § 10.



Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkreverne har i dag direkte adgang til registeret, jf. folketrygdloven § 25-1 og Aa-registerforskriften § 9. Vi er positive til at Skatteetaten fortsatt skal ha direkte tilgang til registeret og at det tas hensyn til at etaten også får overført nye forvaltningsområder. Dette ved at skatteoppkreverne blir en del av etaten fra 1. november 2020.

Det er foreslått en bestemmelse om tilgang til registeret til bruk for andre enn de som er nevnt over. Vi stiller oss positive til forslagene som er fremmet. Forutsatt at personvernet for de registrerte ivaretas, jf. punkt 8 "Personvernkonsekvenser" i høringsnotatet, anses det som positivt – og som en viktig del av utviklingen – at lovgiver utnytter potensialet som ligger i deling og bruk av data.

Forslaget til § 10 bokstav c åpner for tilgang til pensjonsinnretninger som har behov for opplysninger om arbeidsforhold. Dette for å kunne beregne og fastsette premie for innkreving av pensjonssparing fra arbeidsgiver, samt utbetale korrekt pensjon for den enkelte arbeidstaker. I begrunnelsen vises det til at bestemmelsen er utformet i tråd med skatteforvaltningsloven § 3-6 annet ledd. Skatteforvaltningsloven § 3-6 annet ledd ble endret ved lov 21. juni 2020 nr. 108 og lyder slik:

2) Taushetsplikten etter § 3-1 er ikke til hinder for at pensjonsinnretning som har offentlig tjenstepensjon eller tjenstepensjon etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven, gis tilgang til opplysninger om brutto arbeidsinntekt og om pensjonsgivende inntekt for personer som mottar uførepensjon eller avtalefestet pensjon fra innretningen.

Forslag til § 10 bokstav c er utformet lik denne, bortsett fra at den viser til at de kan gis tilgang til opplysninger om arbeidsforhold.

Formålet med skatteforvaltningsloven § 3-6 annet ledd er å sette pensjonsinnretningene i stand til å gjennomføre et etteroppgjør på årsbasis. Bestemmelsen gir hjemmel for at pensjonsinnretningene kan få inntektsopplysninger direkte fra Skatteetaten. Inntektsopplysningene brukes i etteroppgjøret for å beregne korrekt uførepensjon eller avtalefestet pensjon dersom pensjonsmottakeren har fått utbetalt for lite eller for mye pensjon. Det innebærer at det bare er hjemmel for å innhente opplysninger for personer som mottar uførepensjon fra pensjonsordningen.

I begrunnelsen for forslaget til § 10 bokstav c vises det til at tilgangen kan gis for at pensjonsinnretninger skal kunne beregne og fastsette premie for innkreving av pensjonssparing fra arbeidsgiver. Dersom man her tar sikte på å regulere opplysninger til bruk for beregning av pensjonssparing og utbetaling av korrekt pensjon, er dette også foreslått regulert i § 10 bokstav d. Det fremstår derfor ikke klart hva man tar sikte på å regulere i § 10 bokstav c.

Som nevnt over er det foreslått en bestemmelse i § 10 bokstav d som kan gi pensjonsinnretninger tilgang til nødvendige opplysninger om arbeidsforhold til bruk i arbeidet med pensjonsordning som arbeidsgiveren eller oppdragsgiveren plikter å ha etter lov om obligatorisk tjenstepensjon. Det er vist til Finansdepartementets høring av et tilsvarende forslag for tilgang til inntektsopplysninger.



Forslaget til bestemmelsen i § 10 synes å legge opp til et kan-skjønn når det gjelder tilgang til andre formål enn bruk i offentlig myndighetsutøvelse. Vi legger til grunn at bestemmelsen skal praktiseres slik at pensjonsinnretninger som forvalter pensjonsordninger etter OTP-loven faktisk får opplysninger om arbeidsforhold fra Aa-registeret. Det er nødvendig for forvaltningen av pensjonsordningene at pensjonsinnretningene får utlevert både inntektsopplysninger fra Skatteetaten og opplysninger om arbeidsforhold fra Aa-registeret. For å oppnå formålet med forslaget om at pensjonsinnretningene skal ta i bruk opplysninger som er rapportert inn i a-meldinger, må det følgelig utleveres opplysninger fra begge etater.

Aa-registerforskriften § 10 bokstav f foreslår at "andre som er pålagt å utføre bestemte oppgaver av offentlige myndigheter" kan gis tilgang. Denne formuleringen kunne gjerne vært tydeligere med hensyn til hvilke oppgaver vedkommende person eller virksomhet skal være pålagt å utføre av det offentlige for at det kan gis tilgang til registeret. Dersom bestemmelsen kun skal omfatte myndighetsoppgaver/oppgaver som det offentlige er pålagt å utføre med hjemmel i lov, kunne det med fordel ha fremgått av forskriftsteksten.

Forslag om krav til søknad om tilgang - Aa-registerforskriften § 11

Høringsnotatet punkt 5.8

Forslaget innebærer at offentlige virksomheter med tilgang til registeret må søke iht. forslag til ny § 11, selv om virksomheten har tilgang etter § 9. Det vil si at også offentlige virksomheter må søke. Dette selv om de har behandlingsgrunnlag i eget regelverk og tilgang til registeret etter forslag til § 9.

For Skatteetaten er det aktuelt å innhente opplysninger fra Aa-registeret som brukes som ledd i vår myndighetsutøvelse. Etaten har et omfattende forvaltningsansvar, slik at det kan være aktuelt å bruke opplysninger på alle forvaltningsområder. Innhenting av de aktuelle opplysningene skjer som ledd i vår myndighetsutøvelse. Skatteetaten har ulike rettslige grunnlag for utlevering av opplysninger fra Aa-registeret til bruk i egen virksomhet. Felles for disse hjemmelsgrunnlagene er at de inngår i Skatteetatens kjerneoppgaver som er offentlig myndighetsutøvelse. Skatteetaten har ingen kommersielle aktiviteter og utnytter ikke opplysningene som grunnlag for noen form for kommersiell inntjening. Vi forutsetter at forslaget om tilgang etter søknad også for offentlige virksomheter ikke vil innebære noen innskrenket tilgang for de opplysninger Skatteetaten får fra Aa-registeret etter dagens regelverk.

Etter vår vurdering, fremgår det ikke klart av forslaget til § 11 i Aa-registerforskriften om en "søknadsbasert tilgang" til registeret innebærer at det må søkes i hvert enkelt tilfelle der skattekontoret og/eller skatteoppkreveren har behov for opplysninger om en konkret skattepliktig. En slik løsning anses i så fall som uheldig. Dette da terskelen for å hente ut opplysninger blir høyere, samt at det blir en mer tidkrevende øvelse.



Vi nevner at det er utviklet en løsning for å forenkle utvekslingen av informasjon mellom leverandører og det offentlige knyttet til gjenbruk av informasjon som det offentlige allerede er i besittelse av, e-bevistjenesten. Der legges det opp til en digital, nærmest automatisert prosess, rundt søknader om tilgang til opplysninger. Vi forutsetter at forskriftsforslaget ivaretar at slike automatiserte prosesser kan brukes.

Forslag om endringer i folketrygdløven § 25-3 og forskrift om gebyr og tvangsmulkt ved brudd på opplysningsplikten til arbeidstakerregisteret mv.

Høringsnotatet punkt 7

Vi støtter forslaget om endring i folketrygdløven § 25-3 og forskrift om gebyr og tvangsmulkt.

Det fremgår av høringsnotatet at sanksjonshjemmelen for manglende opplysninger til Aa-registeret ble flyttet fra folketrygdløven til a-opplysningsloven ved innføring av a-ordningen, men at Skatteetaten ikke benytter hjemmelen til å sanksjonere manglende rapportering.

Vi vil bemerke at tvangsmulkt ilegges etter a-opplysningsloven § 10 der det ut fra formell datakvalitet kan konstateres at en opplysning eller en a-melding inneholder feil og mangler. Det vil si at mottakssystemet i fellesforvaltningen på objektivt grunnlag kan identifisere og konstatere at en opplysning inneholder feil og/eller mangler. Det fattes automatiserte enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, som bygger på at det er oppdaget et brudd i en ellers logisk fremstilling av data. Det skjer ingen skjønnsmessig vurdering av sakene før varsel og vedtak sendes ut. Alle som har samme type feil eller mangel på et gitt tidspunkt vil få vedtak om samme reaksjon, uavhengig av årsaken til den mangelfulle eller feilaktige rapporteringen. En forutsetning for sanksjonering etter a-opplysningsloven er imidlertid at den opplysningspliktige har rapportert i a-ordningen. Skatteetaten, ved fellesforvaltningen for a-ordningen, sanksjonerer ikke opplysningspliktige som overhodet ikke leverer opplysninger, da vi ikke har opplysninger om hvem dette er. Å ilegge tvangsmulkt etter a-opplysningsloven er derfor ikke aktuelt i disse sakene.

På Skatteetatens forvaltningsområde er det bestemmelser for illeggelse av tvangsmulkt for manglende levering av a-melding og bestemmelser for illeggelse av overtredelsesgebyr ved for sen levering av a-melding både i skatteforvaltningsloven §§ 14-1 og 14-7 og i a-opplysningsloven §§ 10 og 11.

Det er forutsatt i forarbeidene til a-ordningen at den enkelte etat kan ilegge etatsspesifikke reaksjoner med hjemmel i egen særlovgivning. Det fremgår blant annet av arbeidsgrupperapporten om EDAG kapittel 6.3.8:

Eventuelle sanksjoner knyttet til mangelfullt eller uriktig innhold i en innlevert oppgave håndteres av den enkelte etat og med hjemmel i regelverket på det område der oppgaven benyttes.

Og videre i kapittel 7.14.3:

Selv om man ved innføringen av EDAG etablerer en felles innrapporteringsløsning, vil opplysningene som skal innrapporteres ivareta helt forskjellige behov og formål hos hver enkelt



etat. Den foreslåtte ordningen vil derfor som et prinsipielt utgangspunkt ikke avskjære etatene fra å kunne ilegge arbeidsgivere andre administrative reaksjoner på grunn av forsinket eller manglende innrapportering av de opplysningene som skal rapporteres på EDAGoppgaven.

Den foreslåtte felles reaksjonsordningen vil heller ikke påvirke hvilke administrative reaksjoner etatene kan ilegge arbeidsgivere som har innlevert uriktige eller mangelfulle opplysninger vedrørende ansettelser, lønn og trekk, selv om disse opplysningene etter innføringen kommer fra EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen foreslår at slike etatsspesifikke reaksjoner blir hjemlet i etatenes særlovgivning.

Dette er også fulgt opp i Prop. 112 L (2011-2012) kapittel 9.11.3.6:

Reaksjonsordninga etter forslaget vil ikkje vere til hinder for at ein etat i konkrete tilfelle kan påleggje arbeidsgivarar som ikkje har oppfylt opplysningspliktene sine etter ordninga, å gi dei opplysningane den aktuelle etaten treng i oppgåvehandsaminga. I slike tilfelle vil ein òg kunne gi reaksjonar som rammar arbeidsgivarar som ikkje etterkjem sjølve pålegget, slik som tvangsmulkt.

Det er nødvendig å være tydelig på hvilke forhold som sanksjoneres etter a-opplysningsloven og etter særlovgivningen. I praksis antar vi imidlertid at dette sjelden vil komme på spissen, da a-ordningens sanksjonering er knyttet til feil og mangler i formell datakvalitet ved rapporteringen, og ikke feil i materiell kvalitet eller helt manglende rapportering.

Vi nevner ellers at bruken av begrepet overtredelsesgebyr i stedet for gebyr ikke synes konsekvent gjennomført, se f.eks. forslagene til forskrift om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt etter folketrygdloven § 25-3 §§ 4 og 6 og i § 5 som ikke er foreslått endret. Vi er usikre på om dette er en tilsiktet forskjell eller om den manglende harmoniseringen er en lapsus.

Om personvernkonsekvenser

Høringsnotatet punkt. 8

Det fremgår at "opplysningene som forslaget gjelder, faller ikke under kategorien særskilte personopplysninger, men er generelle opplysninger om arbeidsforhold. Opplysninger om sluttårsak vil imidlertid kunne oppleves som sensitive opplysninger. Av hensyn til personvern, forutsettes det at sluttårsaken ikke skal beskrive inngående de faktiske forhold".

Av sluttårsak vil det kunne fremgå at den registrerte mottar/har mottatt sykepenger. I utgangspunktet kan dette anses som en helseopplysning. Forutsatt at det ikke skal registreres flere opplysninger om sykdommen, deler vi oppfatningen om at dette ikke kan betegnes som en helseopplysning som omfattes av personvernforordningen artikkel 9. Dette innebærer i så fall at dette ikke kan anses som opplysninger "om ytelse av helsetjenester, som gir informasjon om vedkommendes helsetilstand", jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 15.



Oppsummering

Vi er positive til forslaget om innføring av meldeplikt om frilansere til Aa-registeret. Dette med de opplysningene som er angitt i høringsnotatet.

Vi støtter videre forslaget om at ansettelsesform (fast/ midlertidig) og sluttårsak blir nye meldingspliktige elementer for arbeidstakere og frilansere. Vi støtter også forslaget om at avlønningstype tas ut av Aa-registerforskriften.

Videre er vi positive til en utvidelse av kretsen som kan få tilgang til opplysninger fra registeret og at Skatteetaten fortsatt skal ha direkte tilgang til registeret. Vi forutsetter at forslaget om tilgang etter søknad også for offentlige virksomheter opprettholder tilgangen til opplysningene Skatteetaten får fra Aa-registeret etter dagens regelverk.

Videre støtter vi forslaget om endring i folketrygdloven § 25-3 og endringene i forskrift om gebyr og tvangsmulkt etter folketrygdloven § 25-3 for arbeidsgiver mv. ved brudd på opplysningsplikten til Aa-registeret. Det synes hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsetaten kan sanksjonere manglende rapportering til Aa-registeret. Ansvarsforholdet mellom Skatteetaten og NAV når det gjelder sanksjonering av opplysningssvikt må avklares og presiseres nærmere i retningslinjer. Fokus på kontroller og etablering av et sanksjonsapparat – som aktivt benyttes – vil innebære en klar styrking av arbeidet for å bedre registerkvaliteten.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelse i saken.

Med hilsen

Eileen Monsen
Underdirektør
Juridisk avdeling
Skattedirektoratet

Ingrid Sørum

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.