



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv.
(rammer for overtredelsesgebyr)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	5	Departementets vurderinger og forslag	14
2	Høringen	5	6	Oppdatering av lovhenvi- sing i arbeidsmarkedsloven	17
3	Gjeldende rett	7	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
3.1	Arbeidsmiljøloven § 18-10	7			
3.2	Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr	8	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	18
3.3	Arbeidstilsynets praksis	9			
3.4	Andre kontrolltaters rammer for overtredelsesgebyr	10	8.1	Merknader til endringer i arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd	18
4	Forslag om å heve den øvre rammen for overtredelsesgebyr	11	8.2	Merknader til endringen i arbeids- markedsloven § 25 andre ledd	18
4.1	Høringsforslaget	11			
4.2	Høringsinstansenes syn	11			
4.2.1	Generelle synspunkter	11			
4.2.2	Særlig om forslaget for virksomheter som er del av et konsern	13		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)	19



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 5. april 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger i denne lovproposisjonen frem forslag om å øke den øvre rammen for overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven. Etter forslaget endres den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 fra dagens 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) til 50 G eller inntil fire prosent av virksomhetens årlige omsetning. Det høyeste beløpet skal utgjøre den øvre rammen i det enkelte tilfellet.

Bakgrunnen for forslaget er at Stortinget gjennom et anmodningsvedtak har bedt regjeringen om å «*betydelig heve den øvre grensen for illeggelse av overtredelsesgebyr samt sørge for at arbeidslivskriminalitet av grov karakter skal rutinemessig politianmeldes.*», jf. dokument 8:278 S (2021–2022), Innst. 51 S (2022–2023), Vedtak 61.

2 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 21. oktober 2023 forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 18-10 på alminnelig høring, med høringsfrist 22. desember 2023. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Arbeidsretten
Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Direktoratet for arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Finanstilsynet
Forsvarsbygg
Havindustritilsynet (tidl. Petroleumsstilsynet)
IMDi – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luffartstilsynet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksmekleren
Sjøfartsdirektoratet
Skatteetaten
Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Statens helsetilsyn
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå
Statsforvalterne
Sysselmasteren på Svalbard
Trygderetten
Tvisteløsningsnemnda
Utdanningsdirektoratet

Økokrim	Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)
Sametinget	Arbeidssøkerforbundet (AFO)
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet)	Befalets fellesorganisasjon
Oslo kommune	Coop Norge SA Hovedkontor
Longyearbyen lokalstyre	Den Norske Advokatforening
Helse Midt-Norge RHF	Den norske jordmorforening
Helse Nord RHF	Den norske revisorforening
Helse Sør-Øst RHF	De samarbeidende organisasjoner
Helse Vest RHF	Elevorganisasjonen (EO)
Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) – OsloMet	Finans Norge
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Frivillighet Norge
Høgskolen i Innlandet	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Høgskolen i Molde	Hovedorganisasjonen Virke
Høgskulen i Volda	HR Norge
Høgskolen i Østfold	IKT-Norge
Høgskulen på Vestlandet	Junit
Institutt for offentlig rett (UIO)	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Institutt for privatrett (UIO)	Juss-Buss
Kunsthøgskolen i Oslo	Jussformidlingen
Norges idrettshøgskole	Jusshjelpa i Nord-Norge
Norges musikkhøgskole	KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Sámi allaskuvla – Samisk høgskole	KS – Kommunesektorens organisasjon
Universitetene	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Innovasjon Norge	Lederne
SINTEF	LNU – Landsrådet for Norges barn- og ungdomsorganisasjoner
Universitets- og høgskolerådet	Luftfartens funksjonærforening
AFF	Maskinentreprenørenes Forbund
Handelshøyskolen BI Oslo	Mental helse
By- og regionforskningsinstituttet NIBR	NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
CMI (Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet)	Norce (Norwegian Research Centre AS)
Forskningsstiftelsen Fafo	Norges Bondelag
Frischsenteret	Norges Farmaceutiske Forening
Høyskolen Kristiania	Norges Fleridrettsforbund
Institutt for samfunnsforskning	Norges Handikapforbund
Nordlandsforskning	Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF)
Norsk institutt for by- og regionforskning	Norges Juristforbund
Samfunns- og næringslivsforskning	Norges Kommunerevisorforbund
Stiftelsen Rogalandsforskning	Norges Kvinne- og familieforbund
Transportøkonomisk institutt	Norges Lastebileier-forbund
Akademikerne	Norges museumsforbund
ALT-forbundet	Norges Rederiforbund
AOF Norge	Norges Røde Kors
Apotekforeningen	Norges Skogeierforbund
Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening	Norges Taxiforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Arbeidsmiljøsentret	Norsk Brannvernforening
	Norsk Flygelederforening
	Norsk Flygerforbund
	Norsk Flytekniker Organisasjon
	Norsk Folkehjelp
	Norsk Journalistlag
	Norsk Kabinforening

Norsk kritikerlag
 Norsk Kvinnesaksforening
 Norsk Landbrukssamvirke
 Norsk Lektorlag
 Norsk Musikkråd
 Norsk Regnesentral
 Norsk Sjøoffisersforbund
 Norsk Skuespillerforbund
 Norsk sosiologforening
 Norsk teater- og orkesterforening
 Norsk yrkeshygienisk forening
 Norske Boligbyggelags Landsforbund
 Norske Meierifolks Landsforening
 Norskog
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
 Oslo Economics
 Pensjonistforbundet
 Private Barnehagers Landsforbund
 Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
 Rådgivende ingeniørers forening
 SAMFO Arbeidsgiverorganisasjon for
 samvirkeforetak
 Samfunnsbedriftene
 Simployer
 SMB Norge
 Sparebankforeningen i Norge
 Transportbrukernes Fellesorganisasjon
 Tverga – resurssenter for egenorganisert fysisk
 aktivitet
 Uføres landsorganisasjon
 Ungt entreprenørskap
 Unio
 Velferdsalliansen
 Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringen ble også lagt ut på regjeringens nettsider, hvor det ble gjort oppmerksom på at høringer er åpne, og at alle kan sende innspill.

Departementet har mottatt merknader fra følgende instanser:

Datatilsynet
 Forsvarsbygg
 Havindustritilsynet
 Regelrådet
 Økokrim

Helse Nord RHF

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Caritas Norge
 Fair Play Bygg Norge

Hovedorganisasjonen Virke
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Norges Farmaceutiske Forening
 Norges Lastebileier-Forbund
 Norges Rederiforbund
 Rettspolitisk forening
 Revisorforeningen
 Samfunnsbedriftene
 Sjømatbedriftene
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader:

Samferdselsdepartementet

Direktoratet for arbeidstilsynet
 Skattedirektoratet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
 Statistisk sentralbyrå

3 Gjeldende rett

3.1 Arbeidsmiljøloven § 18-10

Etter arbeidsmiljøloven § 18-10 kan virksomheter ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på de bestemmelsene som regnes opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, og på forskrifter fastsatt i medhold av disse bestemmelsene. I § 18-10 andre ledd angis momenter som Arbeidstilsynet skal vektlegge ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av slikt gebyr. Overtredelsesgebyret kan maksimalt utgjøre 15 ganger grunnbeløpet (G) i folketrygden, det vil si 1 779 300 kroner med dagens sats, jf. § 18-10 første ledd.

Utgangspunktet er at Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet etter arbeidsmiljøloven kapittel 18, herunder § 18-10 om overtredelsesgebyr. For petroleumsvirksomheten på sokkelen og for nærmere angitte petroleumsanlegg på land ligger tilsynsmyndigheten til Havindustritilsynet (tidligere Petroleumstilsynet). Tilsvarende gjelder for Luftfartstilsynet for så vidt gjelder flyvende personell innenfor sivil luftfart.

Arbeidstilsynet, og Havindustritilsynet innenfor sitt tilsynsområde, fører dessuten tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27

og anskaffelsesloven § 6. Det følger av disse paragrafene at nærmere angitte bestemmelser i arbeidsmiljøloven kapittel 18, herunder § 18-10 om overtredelsesgebyr, får «tilsvarende anvendelse» ved etatenes tilsyn etter respektive lover. Arbeidstilsynet har videre tilsynskompetanse etter bestemmelser i universitets- og høyskoleloven, folkehøyskoleloven og fagskoleloven. Av disse lovene følger det at arbeidsmiljøloven kapittel 18 «gjelder så langt det passer». Gebyrtaket på 15 G gjelder derfor også ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter disse lovene.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges som en reaksjon på et lovbrudd, og har dermed et straffeformål, jf. forvaltningsloven § 43. Dette til forskjell fra Arbeidstilsynets øvrige reaksjoner, som er «fremoverrettede», det vil si at de har til formål å rette opp et lovstridig forhold.

Overtredelsesgebyr er regelmessig å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det innebærer at rettsikkerhetsgarantier og saksbehandlingsregler som er fastsatt i EMK artikkel 6 må respekteres. Høyesterett har således i flere tilfeller lagt til grunn at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for å ilegge overtredelsesgebyr, jf. blant annet Rt-2008-1409 (tilleggsskatt) og Rt-2011-910 (Tinesaken).

Ved alvorlige lovbrudd må Arbeidstilsynet alltid vurdere om bruddet skal følges opp strafferettslig med politianmeldelse eller om administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr) skal benyttes. Det er alltid et viktig hensyn å hindre dobbeltstraff for samme lovbrudd. I forvaltningsloven § 47 er det derfor gitt regler om samordning av sanksjonssaker. Bestemmelsen innebærer at forvaltningsorganet i samråd med påtalemyndigheten i nødvendig grad må avklare seg imellom om et forhold skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.

Arbeidsmiljøloven gjennomfører flere EU-direktiver på arbeidsrettens område som er tatt inn i EØS-avtalen. Av direktivene på dette området følger det gjerne uttrykkelig at medlemsstatene skal fastsette regler som sikrer effektive sanksjoner ved overtredelse av de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene. Slike sanksjoner skal være «... virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende». Se som eksempel artikkel 20 i håndhevingsdirektivet til utsendingsdirektivet (direktiv 2014/67/EU).

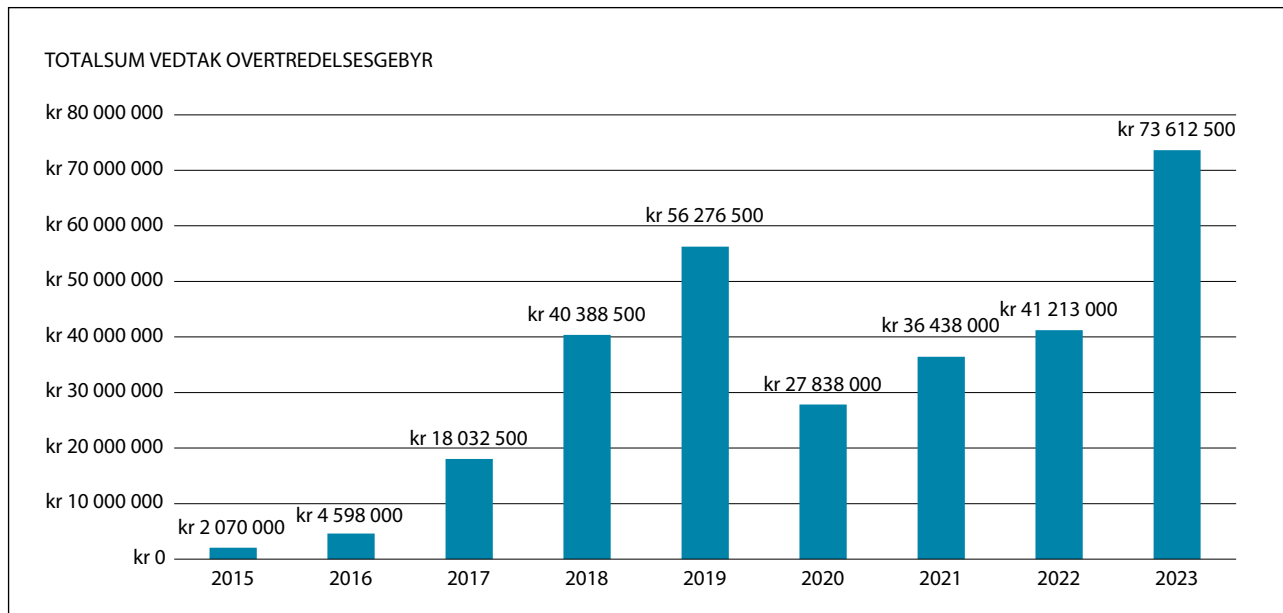
3.2 Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak og følger forvaltningslovens regler om saksbehandling av slike vedtak. I tillegg er det gitt generelle bestemmelser om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX (§§ 43–50).

Overtredelsesgebyr er nærmere regulert i forvaltningsloven § 44. Bestemmelsens andre ledd angir hovedformene for utmåling, som er faste satser eller individuell utmåling. Utmålingsformene kan anvendes separat eller kombineres. Dersom det legges opp til en individuell utmåling, følger det et krav om å fastsette en øvre ramme for utmålingen av overtredelsesgebyret. Det fremgår av Prop. 62 L (2015–2016) s. 195 om administrative sanksjoner at begrunnelsen for kravet om en øvre ramme for overtredelsesgebyr er «... å sikre en viss forutberegnelighet for private og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt. En slik bruk av rammer kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere reaksjon». Om den øvre rammen følger det videre av Prop. 62 L (2015–2016) s. 195 flg. at:

«Rammen må ikke nødvendigvis angis i kronebeløp. Det kan relateres til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller en prosent av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er at den private kan få en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

For at ordningen med øvre rammer skal fungere etter formålet, bør ikke faktorene som blir avgjørende for hva rammen er, være for skjønnsmessig angitt. Forholdene kan imidlertid variere så mye fra område til område at departementet finner det vanskelig å gi presise anbefalinger her. For eksempel kan et foretaks omsetning reise kompliserte juridiske og faktiske spørsmål. Det kan være en fordel om regelverket presiserer hvilke faktorer som inngår ved beregningen av et foretaks omsetning, men noe generelt krav gjelder ikke. Formålet med å innføre krav om en ramme tilsier videre at rammen ikke settes urealistisk høyt eller at én og samme ramme dekker over for ulikeartede overtredelsestyper. Slike rammer kan vanskelig gi den private parten noen reell veiledning om hva sanksjonen vil gå ut på. Det gjelder særlig ved mindre alvorlige overtredelser.»



Figur 3.1 Figuren viser totalsummen av overtredelsesgebyr for det enkelte år. For årene 2020–2022 er det grunn til å anta at korona-pandemien har påvirket tallene. Tallene som presenteres her og i tabellen under representerer vedtak om overtredelsesgebyr i første instans, og fanger således ikke opp eventuelle endringer etter klage.

Kilde: Arbeidstilsynet

3.3 Arbeidstilsynets praksis

Kjerneområdet for Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr er overtredelser som ikke er så alvorlige at de bør forbeholdes strafferettslig forfølgning, men hvor andre reaksjoner ikke er tilstrekkelig effektive. Overtredelsesgebyr ilegges følgelig ved overtredelser av en viss alvorlighet eller ved gjentatte brudd på arbeidsmiljøregelver-

ket. Eksempler på dette kan være der Arbeidstilsynet avdekker alvorlige brudd eller brudd med stort skadepotensial, at virksomheter bryter regelverket på ny etter å ha fått pålegg om å rette opp det samme forholdet tidligere, eller der virksomheter oppnår en viss økonomisk gevinst ved lovbruddet som ikke reduseres ved bruk av andre reaksjoner.

Tabell 3.1 Tabellen viser antall vedtak om overtredelsesgebyr (OTG) samt gjennomsnittlig, minimum, median og maksimum størrelse på gebyrene fordelt på de enkelte år.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Antall vedtak med OTG	30	62	205	534	636	360	393	478	798	3 496
Gjennomsnitt OTG (1000 kr)	69,0	74,2	88,0	75,6	88,5	77,3	92,7	86,2	92,2	85,9
Min (1000 kr)	20,0	18,0	10,0	7,5	6,0	9,0	8,0	6,0	3,5	3,5
Median OTG (1 000 kr)	50,0	75,0	75,0	50,0	65,0	50,0	75,0	70,0	70,0	65,0
Maks (1 000 kr)	300,0	200,0	350,0	1 000,0	1 400,0	900,0	1 100,0	800,0	1 200,0	1 400,0
Totalt vedtatt (1 000 kr)	2 070,0	4 598,0	18 032,5	40 388,5	56 276,5	27 838,0	36 438,0	41 213,0	73 612,5	300 467,0

Kilde: Arbeidstilsynet

Tall fra Arbeidstilsynet viser at etaten i perioden 2015–2023 har fastsatt i underkant av 3 500 gebyrer.

De laveste gebyrene er typisk gitt ved brudd på forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, hvor gebyrutmålingen i henhold til forvaltningspraksis langt på vei er standardisert. Ved første gangs brudd hos arbeidsgiver og det er én enkelt ansatt som mangler HMS-kort, ilegges som hovedregel et overtredelsesgebyr på 12 500 kroner. Gebyrets størrelse øker deretter med 2 500 kroner per arbeidstakere uten HMS-kort.

De høyeste gebyrene har så langt blitt ilagt i saker som gjelder alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelsene, alvorlige brudd på allmengjøringsforskriftene og tilfeller hvor det kan påvises forholdsvis store økonomiske fordeler for virksomheten som følge av bruddene. I disse sakene har gebyrene gjerne variert fra ca. 300 000 kroner til rundt 600 000 kroner. I fem tilfeller er det ilagt gebyrer på én million kroner eller høyere.

3.4 Andre kontrollatets rammer for overtredelsesgebyr

Det er i dag en rekke kontrollatetater som har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Øvre ramme for gebyrets størrelse varierer betydelig lovene imellom. Som illustrasjon nevnes her noen av de eksisterende hjemlene.

Fiskeridirektoratet har adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på spesifikke bestemmelser gitt med hjemmel i blant annet havressurslova og deltakerloven. Hovedregelen er at det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 000 kroner per rettssubjekt. For nærmere angitte overtredelser av bestemmelser i medhold av deltakerloven er imidlertid rammen satt til 3 millioner kroner, jf. forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven.

Skatteetaten kan blant annet ilegge overtredelsesgebyr for brudd på skatteforvaltningsloven § 14-7 og folkeregisterloven § 12-1. Av disse to lovene er det hjemlene i folkeregisterloven som er av størst praktisk betydning. Beløpsbegrensningen som følger av folkeregisterloven § 12-1 er enten 15 R, eller 100 R, hvor sistnevnte i dag utgjør 127 700 kroner. «R» står for rettsgebyr, og utgjør i dag 1 277 kroner, jf. rettsgebyrforskriften § 2-1.

Mattilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i henhold til dyrevelferdsloven § 34. Det følger av forskrift 30. juni 2014 nr. 925 om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven at overtredel-

sesgebyret skal utmåles slik at det for fysiske personer utgjør inntil 20 R, men minst 4 R. For virksomheter skal det utgjøre inntil 15 G, men minst 7 R.

Sjøfartsdirektoratet har myndighet til å ilegge gebyr for overtredelse av skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og NIS-loven. Ileggelse av slike overtredelsesgebyr reguleres nærmere i forskrift 27. juli 2020 nr. 1596 om overtredelsesgebyr etter skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og NIS-loven. Av denne følger det at overtredelsesgebyret maksimalt kan utgjøre 15 G.

Luffartstilsynet kan etter luftfartsloven § 13 a-5 ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser, både til foretak og til fysiske personer. Etter forskrift 15. februar 2024 nr. 264 om maksimalt overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13a-5 skal overtredelsesgebyr for foretak maksimalt utgjøre fire prosent av foretakets omsetning. Dersom foretaket ikke har omsetning, skal overtredelsesgebyret maksimalt utgjøre 20 G.

Konkurransetilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser i konkurranseloven, jf. lovens § 29. Det følger av forskrift 11. desember 2013 nr. 1465 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr at den maksimale rammen for overtredelsesgebyr etter konkurranseloven er på inntil 10 prosent av foretakets omsetning.

Finanstilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter en rekke lover om finansiell virksomhet, blant annet verdipapirhandellden, hvitvaskingsloven og revisorloven. Eksempelvis kan det etter verdipapirhandellden § 21-1 for juridiske personer fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 127 millioner kroner, eller opptil 15 prosent av den samlede årsomsetningen etter siste godkjente årsregnskap ved overtredelse av markedsmissbruksforordningen artikkel 14 bokstav c, artikkel 15 og § 3-7.

Det følger dessuten av verdipapirhandellden § 21-1 fjerde ledd at overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil tre ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter andre og tredje ledd.

Forbrukertilsynet og ankeinstansen *Markedsrådet* har etter markedsføringsloven § 42 hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på loven og forskrifter i medhold av loven. I tillegg gir en rekke andre lover hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i henhold til reglene i markedsføringsloven. Det følger av forskrift 14. februar 2023 nr. 193 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelses-

gebyr § 3 at det i samsvar med vilkårene i markedsføringsloven § 42, angrerettloven § 29, pakke-reiseloven § 52 og åpenhetsloven § 14 kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes.

Datatilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven, kredittopplysningsloven, helseforskningsloven og helseregisterloven. Hjemlene gjennomfører personvernforordningen (GDPR) artikkel 83 i norsk rett.

Etter tidligere personopplysningslov kunne *Datatilsynet* ilegge overtredelsesgebyr på inntil ti ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved gjennomføringen av personvernforordningen (GDPR) i norsk rett, ble beløpsbegrensningen endret for å samsvare med forordningens bestemmelser. Ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i forordningen kan det i dag dermed ilegges overtredelsesgebyr på opptil 20 millioner euro eller, dersom det dreier seg om et foretak, på opptil fire prosent av den samlede globale årsomsetningen i forutgående regnskapsår, der det høyeste beløpet angir den øvre rammen.

4 Forslag om å heve den øvre rammen for overtredelsesgebyr

4.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å endre arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd slik at *Arbeidstilsynet* skal kunne ilegge overtredelsesgebyr på inntil 50 G eller inntil fire prosent av virksomhetens årlige omsetning, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen i det enkelte tilfellet. Det ble videre foreslått at dersom virksomheten tilhører et konsern, er det konsernets omsetning som i denne sammenheng skal legges til grunn ved beregningen av gebyrtaket.

4.2 Høringsinstansenes syn

4.2.1 Generelle synspunkter

Arbeidstakerorganisasjonene støtter i all hovedsak departementets forslag. *LO* uttrykker at organisasjonen lenge har ønsket sterkere sanksjoner, og i den forbindelse påpekt at både størrelse og hyppighet må samsvare bedre med problemets omfang. *LO* stiller seg positive til forslaget, og er også positive til den foreslåtte innretningen med en ramme for overtredelsesgebyr på maksimalt 50 G eller fire prosent av virksomhetens omset-

ning fra foregående regnskapsår. *LO* fremholder at det kan være et behov for at departementet utarbeider retningslinjer for bruk av det nye regelverket og viser til at *Arbeidstilsynet* ennå ikke har brukt hele sin nåværende ramme.

Akademikerne støtter forslaget og uttaler at det er viktig at gebyrgrensen for brudd på arbeidsmiljølovens regelverk settes til et nivå som gir et tydelig signal utad om at samfunnet tar lovbrudd på alvor, ikke minst i arbeidet for å bekjempe grov arbeidsmiljøkriminalitet. *Akademikerne* er imidlertid skeptisk til den delen av forslaget som gjelder beregning av konsernomsetning.

Også *YS* støtter forslaget og viser til at det er avgjørende for bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og utnyttelse av arbeidstakere at det ikke lønner seg å bryte bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tilhørende lovverk. Derfor er det viktig at reaksjonene kan stå i forhold til overtredelsen og er avskrekkende, mener *YS*.

Norges Farmaceutiske Forening har en forventning om en innskjerping av etterlevelsen av arbeidsmiljølovens bestemmelser, dersom *Arbeidstilsynet* også får økt rammene for overtredelsesgebyr. Som begrunnelse for dette viser foreningen til sin erfaring om at arbeidsgiverne foretok en kraftig innskjerping av etterlevelsen av personvernlovgivningen da *Datatilsynet* fikk økt rammene for sine overtredelsesgebyr.

Organisasjonene på arbeidsgiversiden fremhever som et generelt synspunkt at de støtter tiltak for å hindre arbeidslivskriminalitet og useriøsitet i arbeidslivet, men at de også har ulike innvendinger til det fremsatte forslaget.

Blant annet *NHO*, *KS*, *Virke*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Norges Lasteileier-Forbund* stiller spørsmål ved behovet for en heving av gebyrtaket og viser til at *Arbeidstilsynet* per nå ikke har utnyttet handlingsrommet innenfor gjeldende gebyrgrense på 15 G. I essens hevdes det at det ikke er godt nok begrunnet at departementets forslag vil bidra til at færre bryter arbeidsmiljøloven. Det vises også til at det ikke fremgår hvordan *Arbeidstilsynets* praksis har endret seg siden *tilsynet* fikk signaler fra departementet om å bruke overtredelsesgebyr mer aktivt og øke gebyrenes størrelse.

Angående forslaget om en alternativ ramme knyttet til omsetning, gjør *NHO* gjeldende at dersom formålet med endringen er å forebygge og ramme de lønnsomme overtredelsene, er det ikke logisk at gebyrrammen er knyttet til selskapets omsetning.

Når det gjelder gebyrrammen i andre regelverk som det vises til i høringsnotatet, peker *NHO*

og Spekter på at eksemplene i hovedsak er gjennomføring av EØS-lovgivning. NHO gir uttrykk for at norske regler bør være tilpasset norske forhold, og at man ikke uten videre kan se hen til de høye gebyrrammene som følger av EØS-lovgivningen. NHO mener videre at det ikke er noe i stortingsbehandlingen av representantforslaget som tyder på at det er meningen at det generelle gebyrnivået skal heves, men at formålet er at lovovertrедelser ikke skal lønne seg. NHO mener det bør fremgå tydelig av proposisjonen at den øvre delen av gebyrrammen er ment for nettopp disse tilfellene.

KS fremhever særlig at forslagets rekkevidde innenfor kommunal sektor er uklart når det gjelder den alternative rammen på fire prosent av virksomhetens omsetning. Organisasjonen viser til at kommuner og fylkeskommuner ikke har omsetning som en alminnelig privat virksomhet, men finansieres blant annet gjennom skatteinntekter og overføringer fra staten. KS påpeker også at kommunene, i motsetning til andre arbeidsgivere, ikke kan slå seg konkurs.

Virke støtter ikke forslaget og viser til at behovet for en heving av gebyrtaket ikke er godt nok begrunnet, samt at grove overtredelser bør politianmeldes og ikke sanksjoneres administrativt.

Spekter viser til at regjeringen har tatt en rekke initiativer for å gjøre handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet mindre, og styrke det organiserte arbeidslivet. Foreningen viser her blant annet til handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Spekter mener derfor at man bør avvente å innføre nye regler til man ser hvordan praksis utvikler seg.

Maskinentreprenørenes Forbund støtter forslaget om å heve den øvre rammen for overtredelsesgebyr, og uttaler at de fra sine bransjer er kjent med eksempler på at bøtenivået ikke har stått i forhold til overtredelsen. Forbundet mener likevel økningen bør være noe mer moderat enn departementets forslag, og foreslår at den øvre rammen i første omgang heves til 25 ganger grunnbeløpet og maksimalt to prosent av virksomhetens årsomsetning.

Samfunnsbedriftene peker på at det foreligger uklarheter knyttet til hvilke deler av kommunal sektor som anses å ha relevant omsetning. Videre fremhever organisasjonen at for mange kommunalt eide små bedrifter vil illeggelse av et stort overtredelsesgebyr de facto bety dårligere tjenester til innbyggere og næringsliv. På denne bakgrunnen mener Samfunnsbedriftene at kommunalt eller fylkeskommunalt eide bedrifter ikke bør omfattes av alternativet basert på omsetning, uav-

hengig av om bedriften utøver offentlig myndighet.

Revisorforeningen uttrykker at Arbeidstilsynet allerede i dag har relativt betydelige rammer for overtredelsesgebyr, og dersom denne skal økes ytterligere, mener foreningen man bør vurdere formålet med økningen og om dette er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. Hovedformålet med tilsyn må være å sikre god etterlevelse, og foreningen mener derfor det er viktigst å legge godt til rette for veiledning og læring i prosessen. Videre påpeker Revisorforeningen at ved bruk av overtredelsesgebyrer er gjennomgående profesjonelle prosesser, kontradiksjon, åpenhet og innsyn en forutsetning, samt konsistent anvendelse av gjeldende lovverk. Revisorforeningen mener at det er viktig å sikre at disse prosessene fungerer godt før man eventuelt vurderer å innføre en justering av gebyrene.

Selv om departementets forslag følger opp et anmodningsvedtak fra Stortinget, fremholder *Regelrådet* at utredningsinstruksen skal «anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt.» Regelrådets konklusjon er at «...det ikke er tilstrekkelig begrunnet at det er behov for å øke den øvre rammen.» Regelrådet uttaler videre at «også andre tiltak kan virke positivt for å forhindre arbeidslivskriminalitet. Dersom det for eksempel er spesifikke deler av næringslivet hvor arbeidslivskriminalitet er særlig utbredt vil det være naturlig å vurdere tiltak som retter seg mot denne delen av næringslivet.»

Forslaget støttes av *Datatilsynet*, *Økokrim*, *Havindustritilsynet* og *Forsvarsbygg*. Datatilsynet trekker frem at lovforslaget ligner regelen i personvernforordningen (GDPR), som tilsynet opplever som nyttig og effektiv. Datatilsynet gir også uttrykk for å være enig i departementets vurderinger i høringsbrevet, særlig at maksimalgrensen bør være tilstrekkelig til at det ikke lønner seg å bryte loven.

Økokrim uttaler blant annet at de er enige med departementet i at nåværende øvre ramme for overtredelsesgebyr på 15 G er for lav, og uttrykker at en grense på 50 G eller fire prosent av virksomhetens eller konsernets omsetning synes hensiktsmessig.

Havindustritilsynet peker på at det vide spennet i forslaget kan gjøre det krevende å plassere et overtredelsesgebyr på «riktig nivå» i konkrete tilfeller. Videre peker Havindustritilsynet på at det er et spørsmål om hvor høye beløp det er naturlig å gi som overtredelsesgebyr før saken ikke lenger er egnet til å håndteres i forvaltningssporet.

Forslaget støttes også av blant andre *Caritas Norge*, *Fair Play Bygg Norge*, *Jussbuss* og *Jussformidlingen*. Caritas Norge uttaler at Arbeidstilsynet spiller en sentral rolle i kampen mot arbeidslivskriminalitet ved raskt å kunne ilegge arbeidsgivere sanksjoner og dele informasjon med andre offentlige etater. For at Arbeidstilsynets sanksjonsmyndighet skal være effektiv, er det viktig at overtredelsesgebyrene virker avskrekkende for arbeidsgiver. Caritas Norge uttrykker at det er hensiktsmessig at Arbeidstilsynet har mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr som overstiger 15 G i de tilfellene hvor gevinsten av lovbruddet overstiger denne rammen.

Fair Play Bygg Norge mener det gir et uheldig signal at Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet i dag har langt lavere reaksjoner til rådighet enn for eksempel Konkurransetilsynet og Datatilsynet. Organisasjonen viser til at Arbeidstilsynet skal verne liv og helse i arbeidslivet og har en viktig rolle i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Tilsynsmyndighetene må derfor kunne gi reaksjoner som ivaretar dette viktige samfunnsopdraget, mener Fair Play Bygg Norge.

JussBuss mener forslaget vil resultere i et tryggere arbeidsliv for arbeidstakere, og gir uttrykk for at det er viktig at Arbeidstilsynet kan ilegge et overtredelsesgebyr som har en reell sanksjonseffekt på den enkelte arbeidsgiver. Organisasjonen uttrykker at det lett kan tenkes situasjoner hvor gevinsten ved lovbrudd kan overstige 15 G, og mener at det å øke den øvre grensen for overtredelsesgebyr fra 15 G til 50 G vil virke preventivt. Jussbuss mener videre at det er viktig at dette forslaget vedtas, slik at straffehensynet og det preventive hensynet som begrunner overtredelsesgebyret har reell effekt.

Jussformidlingen uttaler at det er viktig at Arbeidstilsynet har virkemidler for å ilegge tilstrekkelige store overtredelsesgebyr for å ivareta sanksjonens individual- og allmennpreventive formål. Jussformidlingen er videre enig i at 50 G ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig preventiv effekt for særlig ressurssterke virksomheter, og at en ramme på fire prosent av virksomhetens årsomsetning utgjør et godt alternativ til 50 G.

Det klare flertallet av høringsinstansene, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, fremhever viktigheten av at de mest alvorlige sakene bør følges opp av politiet og påtalemyndigheten i straffesporet. Det uttrykkes bekymring for at en heving av den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven vil føre til at færre saker om alvorlig arbeidslivskriminalitet behandles av politiet og påtalemyndighet. LO trekker frem at arbeids-

livskriminalitet bør behandles som kriminalitet og at en heving av nivået for overtredelsesgebyr ikke må utvikle seg til å bli en sovepute, hvor færre saker følges opp i straffesporet. Virke mener forslaget kan virke mot sin hensikt ved at det stimulerer til økt bruk av overtredelsesgebyr i saker om arbeidslivskriminalitet hvor man heller burde anmelde.

Særlig blant arbeidsgiverorganisasjonene pekes det på prinsipielle betenkeligheter knyttet til en mulig utvikling hvor flere og mer alvorlige saker sanksjoneres administrativt og ikke i straffesporet. Her vises det til at de administrative reglene ikke inneholder rettssikkerhetsgarantier på samme måte som reglene i straffesporet gjør det, for eksempel når det gjelder krav til saksbehandlingen og beviskrav. Enkelte av høringsinstansene, blant annet Maskinentrepenørens Forbund, etterlyser dessuten tydeligere retningslinjer for utmålingen av overtredelsesgebyr. Andre høringsinstanser etterlyser også retningslinjer for hvilke saker som skal anmeldes til politiet.

4.2.2 Særlig om forslaget for virksomheter som er del av et konsern

Arbeidstakerorganisasjonene er hovedsakelig positive til forslaget fra høringsrunden om beregning av gebyrtaket basert på konsernomsetning for virksomheter som er del av et konsern. *Akademikerne* er imidlertid skeptisk til denne delen av forslaget. Organisasjonen viser til at et slikt alternativ vil kreve betydelige ressurser fra Arbeidstilsynet for å vurdere den selskapsrettslige strukturen og beregne omsetningen. Akademikerne uttrykker bekymring for at dette kan påvirke saksbehandlingstiden, noe som igjen vil begrense tilsynets og samfunnets mulighet for å ilegge raske og effektive sanksjoner.

NHO og *Virke* fremholder at de ikke kan se noen reell begrunnelse for hvorfor hele konsernets omsetning skal legges til grunn ved beregning av gebyrrammen. *NHO* trekker frem at forslaget bryter med den sentrale regelen i selskapslovgivningen om at det er styret i et selskap som har ansvar for å forvalte og lede selskapet. En gebyrramme som omfatter omsetning i andre selskaper, påfører selskapet en risiko det ikke har noen innflytelse over. *NHO* trekker videre frem at det ikke er godtgjort at forvaltningen og ledelsen av et selskap faktisk «er under sterk innflytelse» av andre. Dersom gebyrnivået naturlig øker med økt gebyrramme, vil overtredere i konsern bli

ilagt høyere gebyrer, selv om overtredelsen ikke har noe med konserntilhørigheten å gjøre.

Virke gjør gjeldende at forslaget innebærer risiko for at ellers like virksomheter vil kunne bli forskjellsbehandlet for like overtredelser ved utmålingen av overtredelsesgebyr utelukkende basert på hvordan selskapet er organisert. Ansvaret bør ligge hos virksomheten som gjør overtredelsen og som skal følge opp saken i etterkant. Dersom forslaget gjennomføres, foreslår Virke at regelen utformes som en maksimumsgrense, men slik at virksomhetens isolerte omsetning skal være det sentrale utmålingsmomentet. Virke foreslår videre at overtredelsesgebyrer som overstiger det som er fire prosent av virksomhetens isolerte omsetning, krever en særskilt begrunnelse knyttet til forhold i konsernet.

Også *Spekter* viser til at det vil være uforutsigbart for eventuelle datterselskap å knytte beløpet til prosent av konsernets årsomsetning.

Norges Lastebileier-Forbund mener at forslaget om at det skal tas hensyn til hele konsernets omsetning kan få utilsiktede konsekvenser og ramme virksomheten som ilegges gebyret uforholdsmessig hardt. Forbundet mener at fastsettelse og størrelse på gebyret må stå i forhold til den juridiske enheten som blir ilagt gebyr.

Samfunnsbedriftene mener det bør gjøres et eksplisitt unntak for den delen av konsernbegrepet i arbeidsmiljøloven § 8-4 som gjelder kommuner og fylkeskommuner som morforetak når det gjelder beregning av overtredelsesgebyr. Det vises blant annet til at kommunalt eide bedrifter i mange tilfeller er organisert i selskapsformer med ubegrenset ansvar. Samfunnsbedriftene uttrykker bekymring for at kommunene dermed kan komme i ansvar for overtredelsesgebyr ilagt kommunale foretak og interkommunale selskap, og dersom kommunens samlede omsetning legges til grunn for beregningen av rammen på fire prosent, vil gebyrene kunne bli høye og slike bedrifter raskt kunne komme i betalingsproblemer.

Helse Nord RHF mener beregningen av et eventuelt gebyr bør begrenses til det enkelte foretakets omsetning.

5 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende ramme på 15 G i arbeidsmiljøloven § 18-10 ble fastsatt da overtredelsesgebyr ble innført som virkemiddel i loven i 2013. Den øvre grensen var en avveining av hensynet til effektivt tilsyn og reaksjonsbruk på den ene siden og til

rettssikkerhet og forutberegnelighet på den andre. Ved innføringen av gjeldende maksimalsats, ble det også lagt vekt på at overtredelser ikke skal fremstå lønnsomme fordi gevinsten av bruddet er større enn sanksjonen man risikerer ved den lovstridige handlingen. Overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel for forvaltningen var mindre utbredt i 2013 enn i dag, noe som nok bidro til at man la seg på et relativt forsiktig nivå.

Flere av høringsinstansene har stilt spørsmål ved behovet for å heve den øvre rammen, og har i den forbindelse vist til at departementet i høringsnotatet opplyser at Arbeidstilsynet så langt ikke fullt ut har utnyttet handlingsrommet innenfor gjeldende gebyrgrense.

Det er departementets oppfatning at det likevel er et reelt behov for å heve gebyrtaket i arbeidsmiljøloven § 18-10. Som det også er vist til i høringsnotatet, er det ikke vanskelig å se for seg situasjoner hvor gevinsten ved brudd på arbeidsmiljøloven vil kunne overstige 1 779 300 kroner (15 G), og hvor det samtidig vil være hensiktsmessig å sanksjonere bruddet med bruk av overtredelsesgebyr, fremfor å følge saken opp i det formelle straffesporet. Det kan for eksempel være tilfellet ved omfattende brudd på arbeidstidsbestemmelser eller plikten til å betale allmenngjort lønn. En innskjerping av tilsynspraksis innenfor dagens ramme på 15 G vil derfor ikke nødvendigvis være tilstrekkelig.

En høyere gebyrramme vil videre generelt styrke gebyrbestemmelsens avskrekkende effekt, og gi Arbeidstilsynet et mer effektivt og fleksibelt verktøy i saker hvor det avdekkes grove eller gjentatte overtredelser. Departementet viser til at brudd på arbeidsmiljøregelverket etter omstendighetene kan medføre alvorlig fare for arbeidstakeres liv og helse, og utgjøre grov arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet har store negative konsekvenser, både for den som rammes og for samfunnet, noe som tilsier at maksimumsgrensen bør settes høyt.

Etter departementets vurdering er det dessuten et selvstendig poeng at arbeidsmiljølovens gebyrramme bør stå i et rimelig forhold til rammen i sammenlignbar lovgivning. De øvre rammen for overtredelsesgebyr i norske lover har gjennomgående økt de senere år, blant annet som følge av utviklingen i EØS-retten. Personopplivningsloven, konkurranseloven og markedsføringsloven er eksempler på dette. Det er departementets oppfatning at det sender et uheldig signal dersom arbeidsmiljølovens regler om overtredelsesgebyr har en betydelig lavere ramme enn

for eksempel regelverk innenfor personvern, markedsføring og forbrukervern.

Departementets konklusjon er derfor at det er behov for å heve dagens beløpsbegrensning på 15 G. Som fremhevet i Prop. 62 L (2015–2016) er det samtidig et viktig hensyn at rammen ikke settes urealistisk høyt.

En øvre ramme på 50 G (5 931 000 kroner etter dagens sats) vil, etter departementets vurdering, i de fleste tilfellene gi Arbeidstilsynet tilstrekkelig handlingsrom til å avpasse størrelsen på gebyret etter overtredelsens art og omfang i de sakene som følges opp i det administrative sporet.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser på arbeidsgiversiden har som generell innvending at en heving av gebyrrammen til 50 G innebærer en for stor økning i forhold til gjeldende rett.

Departementet er enig i at forslaget utgjør et betydelig løft fra dagens ramme, men vurderer dette som nødvendig for å oppnå tilstrekkelig preventiv effekt, også i de alvorlige sakene. Det kan for eksempel være tilfellet dersom en stor virksomhet over tid underbetaler arbeidsstokken i strid med fastsatt allmenngjøringsforskrift. Det samme kan etter departementets oppfatning være tilfellet dersom overtredelsen i seg selv er tilstrekkelig grov, for eksempel fordi den innebærer alvorlig fare for liv og helse, eller at det påvises stadig gjentatte overtredelser av en viss alvorlighet. Departementet fastholder derfor forslaget om at 50 G bør være den alminnelige øvre rammen for overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10. Slik departementet ser det, vil en slik ramme normalt være høy nok til å være tilstrekkelig avskrekkende, samtidig som den ikke er urealistisk høy. Departementet finner i denne sammenheng også grunn til å minne om at en slik lovendring i seg selv bare innebærer at den maksimale gebyrgrensen heves. Ved utmåling i det enkelte tilfellet skal fortsatt saken vurderes konkret opp mot kriteriene i loven, jf. arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd.

Overfor de virkelig store virksomhetene er det likevel ikke gitt at en øvre ramme på 50 G vil ha tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv effekt. I høringsnotatet foreslo departementet derfor at det i tillegg til en heving av «G-rammen», blir innført en alternativ ramme som knytter seg til virksomhetens årsomsetning. Videre ble det hørt et forslag om at dersom virksomheten er en del av et konsern, vil det være konsernets samlede omsetning som skal legges til grunn ved beregningen av gebyrtaket.

En alternativ ramme knyttet til virksomhetens omsetning ble spilt inn allerede i høringsrunden ved innføringen av overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven i 2013, og er eksplisitt trukket frem som et alternativ i forarbeidene til forvaltningsloven, se Prop. 62 L (2015–2016) s. 195. Som nevnt i punkt 3.4 ovenfor, er det allerede en rekke eksempler på lover hvor den øvre rammen for overtredelsesgebyrets størrelse er knyttet til en prosentandel av omsetningen til et foretak. Se for eksempel konkurranseloven, verdipapirhandelloven, revisorloven og markedsføringsloven.

I høringsrunden har det vært særlig sterke innvendinger mot å bringe konsernomsetning som sådan inn som et alternativt grunnlag for beregning av gebyrrammen. *NHO* har blant annet pekt på at en slik regel vil bryte med det generelle prinsippet i selskapsretten om at det er det enkelte selskap og styret der som er ansvarlig for driften og de valg som tas.

Departementet vil vise til at høringsforslaget i denne forbindelse særlig tok sikte på å ta høyde for en tenkt situasjon hvor konserninntekter bevisst kanaliseres slik at omsetningen i «drifts-selskapet» blir kunstig lav. Etter å ha vurdert høringsinnspillene, har departementet kommet til at forslaget ennå ikke er tilstrekkelig modent, blant annet sett i forhold til den generelle selskapsreguleringen. Departementet har også merket seg at høringsrunden ikke har avdekket at situasjoner med kunstig lav omsetning i driftsselskaper er hyppig forekommende i praksis. På denne bakgrunn vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å gå videre med forslaget knyttet til konsernomsetning nå. Departementet vil samtidig fremholde at dersom det faktisk avdekkes tilfeller hvor det er begått alvorlige overtredelser i konsernvirksomheter med kunstig lav omsetning, må disse om nødvendig følges opp i straffesporer. Reglene om foretaksstraff inneholder ikke noen beløpsbegrensning, og departementet forutsetter at slike tilfeller politianmeldes av Arbeidstilsynet.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at det er gode grunner for å gå videre med forslaget om en alternativ ramme knyttet til den enkelte virksomhets omsetning, slik at Arbeidstilsynet får mulighet til å ilegge overtredelsesgebyrer som virker tilstrekkelig avskrekkende også overfor de største virksomhetene.

Arbeidsmiljøloven § 18-10 vil da etter departementets forslag utformes slik at den øvre rammen enten vil være 50 G eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning, hvor det høyeste beløpet vil utgjøre grensen i det enkelte tilfellet. Et innslags-

punkt på fire prosent innebærer (med dagens G-regulering) at den alternative rammen vil kunne ha praktisk betydning for virksomheter med årsomsetning fra omtrent 150 millioner kroner. Departementet vil i denne sammenheng igjen understreke at rammen(e) i § 18-10 i seg selv kun vil angi det øvre taket for hvor stort overtredelsesgebyr det i det enkelte tilfellet er mulig å gi. Det vil derfor naturligvis ikke være noen automatikk i at det skal gis overtredelsesgebyr utover 50 G til virksomheter med årsomsetning over 150 millioner kroner. Her som ellers skal gebyret vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, med grunnlag i faktum i saken vurdert opp mot kriteriene i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd. Poenget med forslaget om en alternativ gebyrramme knyttet til virksomhetenes årsomsetning, er dermed å gi Arbeidstilsynet *adgang* til en mer fleksibel sanksjonshjemmel som sikrer at ilagte gebyrer virker likt for små og store virksomheter.

I sitt høringsinnspill viser *Datatilsynet* til at man i konkurranseloven og personopplysningsloven har lignende bestemmelser knyttet til beregning av omsetning, men at man i disse lovene benytter begrepet «foretak» i stedet for «virksomhet». *Datatilsynet* foreslår at foretaksbegrepet også bør benyttes i arbeidsmiljøloven § 18-10 og viser til praksis fra EU-domstolen og likhetshensyn.

Departementet vil i den sammenheng vise til at det i arbeidsmiljøloven er tradisjon for å benytte virksomhetsbegrepet som avgrensningskriterium. Det vises særlig til arbeidsmiljøloven § 1-2 hvor virksomhet er benyttet som avgrensning for arbeidsmiljølovens virkeområde. Departementet har på denne bakgrunn valgt å holde fast ved «virksomhet» som begrep i forslaget.

Enkelte høringsinstanser har tatt opp spørsmålet om hva som i denne sammenheng skal regnes som omsetning. *KS* og *Samfunnsbedriftene* ber særlig om klargjøring for offentlig, og spesielt kommunal, sektor.

Generelt legger departementet til grunn at begrepet omsetning i lovforslaget skal forstås som «levering av varer og tjenester mot vederlag», jf. legaldefinisjonen i merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav a. Dette innebærer blant annet at det i utgangspunktet må foreligge en gjensidig bebyrdende avtale mellom to (eller flere) parter («ytelse mot ytelse»). For kommunal sektor betyr dette at for eksempel overføringer fra staten og skatteinntekter i utgangspunktet skal holdes utenfor en eventuell alternativ gebyrberegning.

Dette innebærer at den alternative prosenrammen i prinsippet vil gjelde likt for privat og

offentlig sektor, ved at bare «reell omsetning» i henhold til merverdiavgiftslovens definisjon skal regnes med. Departementet understreker for ordens skyld at det ikke er av betydning om det dreier seg om *avgiftspliktig* omsetning etter merverdiavgiftsloven for øvrig.

Når det gjelder *utmålingen* av gebyr i kommunal sektor, legger departementet til grunn at Arbeidstilsynet også vil se hen til eventuelle konsekvenser for tjenestetilbudet i den enkelte kommune eller fylkeskommune, herunder lovpålagte tjenester. Departementet viser her til utmålingsmomentene i § 18-10 andre ledd hvor blant annet virksomhetens økonomiske evne skal vektlegges. I slike tilfeller må kommunens «økonomiske evne» forstås i lys av hvordan overtredelsesgebyret vil påvirke tjenestetilbudet.

Departementet vil generelt følge med på utviklingen av forvaltningspraksis i denne forbindelse.

Når det gjelder begrepet «årsomsetning», mener departementet at det må tas utgangspunkt i omsetningen fra foregående regnskapsår. Det vil gi en regel som er klar og forutsigbar for både virksomhetene og Arbeidstilsynet. Dersom det ikke er tilgjengelig informasjon om årsomsetningen, slik tilfellet vil være for nyetablerte bedrifter, eller virksomheten ikke har omsetning, vil 50 G utgjøre den øvre rammen.

Departementet har merket seg at NHO i sitt høringsinnspill trekker frem at en differensiert gebyrramme burde vært vurdert. NHO viser til at det ikke er opplagt at alle overtredelser bør ha samme gebyrramme og at et alternativ kunne være at en utvidet ramme gjaldt for de mer alvorlige overtredelsene. Departementet har vurdert å foreslå en mer differensiert gebyrramme, men har kommet til at det er mer hensiktsmessig å operere med de samme rammene for alle overtredelser. Departementet viser til at overtredelsesgebyrets størrelse alltid skal stå i forhold til den aktuelle overtredelsen. Det må foretas en individuell utmåling. På den måten vil man oppnå en naturlig differensiering.

I høringen har det også vært etterspurt mer konkrete retningslinjer for utmålingen av overtredelsesgebyr. *LO* og *Helse Nord* ønsker retningslinjer for bruk av det nye regelverket. *Havindustri-tilsynet* peker på at den vide rammen kan gjøre det vanskelig å plassere et gebyr på «riktig nivå». *Maskinentreprenørenes Forbund* mener forslaget bør følges opp med forskriftsarbeid for å fastsette nærmere rammer for når overtredelsesgebyr i det øvre sjiktet kan ilegges.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste nærmere retningslinjer for geby-

rutmålingen. Departementet vil i den forbindelse vise til at de viktigste føringene for utmåling av overtredelsesgebyr allerede følger av de lovfaste momentene i § 18-10 andre ledd. Arbeidstilsynet har imidlertid utarbeidet interne retningslinjer for etatens bruk av overtredelsesgebyr. Departementet legger til grunn at det vil være hensiktsmessig at Arbeidstilsynet gjennomgår og oppdaterer sine retningslinjer i lys av de foreslåtte lovendringene i arbeidsmiljøloven § 18-10. For å ivareta hensynet til forutsigbarhet for virksomhetene, bør det videre vurderes å tilgjengeliggjøre disse retningslinjene.

Når det gjelder det generelle gebyrnivået legger departementet til grunn at en såpass betydelig økning av gebyrtaket som departementets lovforslag innebærer, naturlig også vil føre til en økning i gebyrnivået i praksis, især ved omfattende og grove overtredelser. Departementet finner samtidig grunn til å understreke at overtredelsesgebyr tett opp mot den øvre rammen vil være forbeholdt de sjeldne tilfellene. Som påpekt i Prop. 83 L (2012–2013) vil det generelt være relevant å se hen til politiets bøtepraksis i sammenlignbare saker. Departementet vil likevel presisere at det ikke er naturlig at bøtenivået skal utgjøre en øvre skranke for størrelsen på overtredelsesgebyr ilagt av Arbeidstilsynet.

Et flertall av høringsinstansene har gitt uttrykk for mer prinsipielle bekymringer knyttet til en utvikling hvor flere og mer alvorlige saker sanksjoneres administrativt og ikke i straffesporet med de rettssikkerhetsgarantier som følger av straffeprosessloven. Til dette vil departementet understreke at de mest alvorlige sakene fortsatt skal og bør anmeldes, slik at de kan følges opp i det ordinære straffesporet av politiet og påtalemyndigheten. En økning av gebyrtaket endrer ikke dette.

Som det fremgår av gjennomgangen av gjeldende rett under punkt 3.1, er bestemmelsen om overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 gitt tilsvarende anvendelse for allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven. Videre følger det av universitets- og høyskoleloven, folkehøyskoleloven og fagskoleloven at arbeidsmiljøloven kapittel 18 (herunder § 18-10) gjelder «så langt det passer». Departementet har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i dette systemet. Det innebærer at en heving av gebyrtaket også vil gjelde ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter disse lovene.

Departementet har videre notert seg at enkelte høringsinstanser har pekt på at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd har

et tilnærmet objektivt skyldansvar, som ikke nødvendigvis er i samsvar med nyere rettspraksis fra EMD og Høyesterett. Til dette bemerkes for det første at Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet har fått uttrykkelig instruks om å anvende skyldkravet i tråd med den nye rettspraksisen. Departementet er dessuten i gang med en bredere gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler, og vil i den forbindelse foreta en vurdering av skyldkravet i § 18-10 første ledd.

6 Oppdatering av lovhenvising i arbeidsmarkedsloven

Arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd andre punktum har en henvisning til arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd. Ved lov 17. mars 2023 nr. 3 om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i konsern), som trådte i kraft 1. januar 2024, ble arbeidsmiljøloven § 14-12 tredje ledd opphevet. Daværende fjerde til sjuende ledd ble dermed henholdsvis tredje til sjette ledd. Lovhenvisingen i arbeidsmarkedsloven § 25 ble imidlertid ikke oppdatert i tråd med dette. Den korrekte henvisningen i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd vil nå være arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd. Departementet legger frem forslag om at henvisningen oppdateres.

Det vises til departementets forslag til endring i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Isolert sett gjelder forslaget kun øvre rammer for størrelsen på overtredelsesgebyr, og det har derfor i seg selv ikke administrative eller økonomiske konsekvenser. Departementet finner det imidlertid naturlig å forvente at en økning av rammene i praksis også vil føre til et noe høyere gebyrnivå generelt, særlig for omfattende og grove overtredelser. En økning i størrelsen på ilagte overtredelsesgebyr vil ha økonomiske konsekvenser for de virksomhetene som ilegges overtredelsesgebyrene, og en motsvarende inntektsside for staten.

Videre bygger forslaget på at høyere øvre rammer for overtredelsesgebyr vil kunne bidra til en mer effektiv håndheving av arbeidsmiljøregelverket. Dette vil kunne være med på å redusere de uheldige konsekvensene av brudd på arbeidsmiljøregelverket, både for arbeidstakere som rammes, og for virksomheter som utsettes for skjev

konkurransen fordi andre virksomheter driver ulovlig.

I den utstrekning forslaget fører til en strengere praksis fra Arbeidstilsynets side, vil det kunne medføre noe mer administrativt arbeid for Arbeidstilsynet ved at det ikke kan utelukkes at høyere overtredelsesgebyrer vil kunne føre til flere klagesaker og eventuelt hyppigere domstolsprøving av vedtakene. For domstolene kan det dermed komme noen flere saker, men neppe i et slikt omfang at det påvirker deres ressursituasjon vesentlig.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Merknader til endringer i arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd

Endringene i *første ledd tredje punktum* innebærer at det maksimale nivået for overtredelsesgebyr etter loven heves fra 15 G til 50 G. I tillegg innføres det en alternativ ramme på fire prosent av virksomhetens årsomsetning. Det følger av nytt *fjerde punktum* at det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen i det enkelte tilfellet.

Begrepet omsetning skal forstås som «levering av varer og tjenester mot vederlag», jf. legaldefinisjonen i merverdiavgiftsloven § 1-3 første

ledd bokstav a. Det er uten betydning om det dreier seg om *avgiftspliktig* omsetning etter merverdiavgiftsloven for øvrig. Når det gjelder virksomhetens «årsomsetning», skal det tas utgangspunkt i omsetningen fra foregående regnskapsår. Dersom det ikke er tilgjengelig informasjon om årsomsetningen, eller virksomheten ikke har noen omsetning, vil 50 G utgjøre den øvre rammen.

Det skal foretas en individuell utmåling. Gebyrstørrelsen i den enkelte sak vil derfor fortsatt avhenge av de konkrete omstendighetene, jf. særlig momentene angitt i § 18-10 andre ledd.

8.2 Merknader til endringen i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd

Lovhenvisningen i *andre ledd andre punktum* til arbeidsmiljøloven § 14-12 rettes fra femte ledd til fjerde ledd. Endringen er av teknisk art og har ingen materiell betydning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. skal § 18-10 første ledd tredje og nytt fjerde punktum lyde:

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og *kan utgjøre inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller fire prosent av virksomhetens årsomsætning. Det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen.*

II

I lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester skal § 25 andre ledd andre punktum lyde:

Ved vurderingen av om det foreligger utleie, gjelder arbeidsmiljøloven § 14-12 *fjerde* ledd tilsvarende.

III

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

