

Gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler og forslag til nye hjemler

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

2. juli 2024

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn for høringsnotatet.....	5
1.2	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	5
1.3	De ulike tilsynsmyndighetenes rolle og kompetanse.....	6
2	Arbeidstilsynets rolle	7
2.1	Samfunnsoppdrag og målsetninger	7
2.2	Tverretatlig a-krimssamarbeid	7
3	Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet	8
3.1	Gjennomføring av tilsyn.....	8
3.2	Arbeidstilsynets kontroll- og reaksjonsapparat	8
4	Noen rettslige rammer	9
4.1	EØS-retten	9
4.2	Forvaltningsloven	11
5	Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang	12
5.1	Gjeldende rett.....	12
5.2	Departementets vurderinger.....	13
6	Opplysningsplikt.....	14
6.1	Gjeldende rett.....	14
6.2	Arbeidstilsynets praksis	15

6.3	Departementets vurderinger.....	15
6.4	Opplysningsplikt for «tredjeparter»	15
6.4.1	Sammenlignbare rettsområder	15
6.4.2	Rettslige begrensninger.....	16
6.4.3	Departementets vurderinger	18
6.4.4	Forslag.....	22
7	Bevissikring.....	22
7.1	Bakgrunn.....	22
7.2	Gjeldende rett.....	23
7.2.1	Arbeidsmiljøloven	23
7.2.2	Andre forvaltningsområder	23
7.3	Departementets vurderinger.....	24
7.3.1	Reguleringsbehovet.....	24
7.3.2	Skisse til lovbestemmelse	25
8	Arbeidstilsynets påleggskompetanse.....	30
8.1	Gjeldende rett.....	30
8.2	Arbeidstilsynets praksis	30
8.3	Departementets vurderinger.....	32
8.3.1	Generelt	32
8.3.2	Pålegg om Arbeidstilsynets adgang til virksomheten	32
8.4	Forslag	33
9	Tvangsmulkt	33
9.1	Gjeldende rett.....	33
9.2	Arbeidstilsynets praksis	34
9.3	Departementets vurderinger.....	34
10	Stansingsvedtak	35
10.1	Gjeldende rett.....	35

10.2	Arbeidstilsynets praksis	35
10.3	Departementets vurderinger	36
11	Overtredelsesgebyr	36
11.1	Innledning	36
11.2	Rettslige skranker	37
11.2.1	Grunnloven og EMK.....	37
11.2.2	Vernet mot selvinkriminering og forvaltningens veiledningsplikt..	37
11.3	Arbeidstilsynets praksis	39
11.4	Overtredelsesgebyr eller oppfølging i straffesporet – valg av «spor» ..	40
11.5	Overtredelsesgebyr overfor virksomheter.....	42
11.5.1	Virkeområdet	42
11.5.2	Den skjønnsmessige vurderingen i 18-10 andre ledd	43
11.6	Overtredelsesgebyr overfor fysiske personer	45
11.6.1	Gjeldende rett	45
11.6.2	Departementets vurderinger.....	45
11.6.3	Skisse til mulig lovbestemmelse.....	51
11.7	Skyldkravet for ileggelse av overtredelsesgebyr	51
11.7.1	Gjeldende rett	51
11.7.2	Utvikling i rettspraksis	52
11.7.3	Departementets vurderinger.....	52
11.8	Beviskrav	54
11.8.1	Gjeldende rett	54
11.8.2	Departementets vurderinger.....	54
11.9	Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet.....	55
11.9.1	Gjeldende rett	55
11.9.2	Departementets vurderinger.....	55
11.10	Foreldelse.....	57

11.10.1	Gjeldende rett.....	57
11.10.2	Departementets vurderinger.....	57
11.11	Forslag.....	59
12	Politiets bistand ved håndheving av Arbeidstilsynets vedtak.....	60
12.1	Gjeldende rett.....	60
12.1.1	Arbeidsmiljølovens regler om håndheving	60
12.1.2	Politiets myndighet til å bistå Arbeidstilsynet	60
12.2	Departementets vurderinger	62
12.3	Forslag.....	64
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	64
14	Utkast til lovendringer	66

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for høringsnotatet

Regjeringen har tatt en rekke initiativer for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og styrke Arbeidstilsynet. En del av dette arbeidet er handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og en egen handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren som ble lagt frem høsten 2022. Arbeidstilsynet skal ha en tydelig tilstedeværelse og synlighet i arbeidslivet. Etaten skal legge til grunn en streng reaksjonsbruk, og i større grad bruke overtredelsesgebyr og politianmelde grov arbeidslivskriminalitet, noe som blant annet er synliggjort i departementets tildelingsbrev til Arbeidstilsynet. Høringsnotatet må ses i sammenheng med dette arbeidet. Høringen følger dessuten opp flere anmodningsvedtak fra Stortinget, herunder vedtak 532 (Innst. 196 S (2022–2023)) hvor regjeringen blir bedt om å «gjennomgå og vurdere Arbeidstilsynets hjemler for tilsyn, informasjonstilgang og sanksjonsmuligheter etter arbeidsmiljøloven».

I høringsnotatet går departementet gjennom Arbeidstilsynets hjemler for utøvelse av tilsyn og ileggelse av sanksjoner etter arbeidsmiljøloven. Slik departementet ser det, viser gjennomgangen at Arbeidstilsynets eksisterende virkemidler er vidtgående, og at de gjennomgående gir et godt grunnlag for å drive et målrettet og effektivt tilsyn. Dersom Arbeidstilsynet avdekker avvik fra lov- eller forskriftskrav, gir etaten de pålegg som er nødvendig og veiledning om forholdet. I de fleste tilfeller er dette tilstrekkelig. Dersom pålegget *ikke* oppfylles, kan Arbeidstilsynet legge ytterligere press på virksomheten, enten ved å fastsette at det skal løpe en *tvangsmulkt* til forholdet er i orden eller påby at virksomhetens drift helt eller delvis skal *stanses* inntil pålegget er oppfylt. Disse virkemidlene er i praksis meget effektive. Arbeidstilsynet kan dessuten sanksjonere lovbruddet ved å ilegge virksomheten *overtredelsesgebyr* eller *politianmelde* saken. I normalsituasjonen anses denne verktøykassen for å være tilstrekkelig, både hva gjelder effektivitet og fleksibilitet.

Overfor den mest useriøse delen av arbeidslivet, kan imidlertid dagens virkemiddelapparat komme til kort. Det kan for eksempel dreie seg om arbeidsgivere som fortsetter driften i strid med stansingsvedtak, som nekter å gi nødvendige opplysninger eller som bevisst gir uriktige opplysninger. Selv om dette dreier seg om et – relativt sett – fåtall av tilfeller og virksomheter, er det ikke tvil om at de kan gjøre stor skade, både overfor de arbeidstakerne som direkte berøres og for arbeidslivet som sådan, for eksempel ved at seriøse virksomheter utkonkurreres. Departementet legger på denne bakgrunn frem forslag som skal styrke Arbeidstilsynets tilsynsgrunnlag, særlig myntet på situasjoner hvor useriøse og kriminelle aktører mer eller mindre aktivt unndrar seg Arbeidstilsynets ordinære tilsynsvirksomhet.

1.2 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Konkret foreslås det at Arbeidstilsynet i visse situasjoner skal kunne innhente opplysninger fra andre virksomheter enn den det føres tilsyn med. Videre foreslår departementet å inkludere Arbeidstilsynets «inspeksjonshjemmel» i bestemmelsen som angir Arbeidstilsynets påleggskompetanse, det vil si arbeidsmiljøloven § 18-6. En slik endring vil blant annet gi Arbeidstilsynet grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr dersom virksomheten ikke gir tilsynsmyndigheten adgang til virksomhetens lokaliteter.

I høringsnotatet gjør departementet dessuten en fullstendig gjennomgang av arbeidsmiljølovens bestemmelse om overtredelsesgebyr. I den sammenheng bes høringsinstansene om å gi sine synspunkter på en eventuell hjemmel i arbeidsmiljøloven til å rette overtredelsesgebyr mot fysiske personer (og ikke bare mot virksomheter som i dag),

regulere Arbeidstilsynets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr «på stedet», presisere skyldkravet i gebyrbestemmelsen samt utvide foreldelsesfristen for å ilegge overtredelsesgebyr fra dagens to år til fem år etter at overtredelsen er opphørt.

Departementet foreslår videre å etablere en uttrykkelig bistandsplikt for politiet, som vil bety at politiet får et sikkert hjemmelsgrunnlag for å bistå tilsynsmyndigheten ved håndheving av for eksempel et stansingsvedtak. Politiet skal, om nødvendig, kunne bruke makt for å gjennomføre Arbeidstilsynets vedtak. I høringsnotatet ber departementet videre om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør fastsettes regler om såkalt «bevissikring» i arbeidsmiljøloven.

Endelig foreslås det å ta inn en henvisning i allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6 til arbeidsmiljølovens «inspeksjonshjemmel» i § 18-4. Forslaget bygger på den allerede etablerte lovteknikken hvoretter relevante tilsynshjemler i arbeidsmiljøloven kapittel 18 gis anvendelse også ved Arbeidstilsynets tilsyn etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven, se også punkt 1.3 om dette.

1.3 De ulike tilsynsmyndighetenes rolle og kompetanse

Arbeidsmiljølovens hovedregel er at *Arbeidstilsynet* er tilsynsorganet etter loven, og forskrifter gitt i medhold av denne, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1 første ledd.

For petroleumsvirksomheten på sokkelen og for nærmere angitte petroleumsanlegg på land er tilsynsmyndigheten lagt til *Havindustritilsynet*. Tilsvarende gjelder for *Luftfartstilsynet* for flyvende personell innenfor sivil luftfart. Beskrivelser og forslag om Arbeidstilsynets myndighet i dette høringsnotatet gjelder derfor tilsvarende for Havindustritilsynet og Luftfartstilsynet på deres respektive tilsynsområder.

Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet fører dessuten tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Det følger av disse bestemmelsene at relevante tilsynshjemler i arbeidsmiljøloven §§ 18-6 (påleggskompetansen), 18-7 (tvangsmulkt), 18-8 (stansing) og 18-10 (overtredelsesgebyr) får «tilsvarende anvendelse» ved etatenes tilsyn etter de respektive lovene. Utgangspunktet vil derfor være at endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser vil gjelde tilsvarende for tilsyn også etter de nevnte lovene. I høringsnotatet legges det også frem utkast til enkelte nye paragrafer i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Departementet legger til grunn at dagens system videreføres, ved at det fastsettes at også de foreslåtte endringene gis tilsvarende anvendelse.

Arbeidstilsynet har dessuten tilsynskompetanse etter bestemmelser i universitets- og høyskoleloven, folkehøyskoleloven og fagskoleloven. Av disse lovene følger det at bestemmelser i arbeidsmiljølovens tilsynskapittel, kapittel 18, «gjelder så langt det passer». Forslagene i dette høringsnotatet som berører arbeidsmiljøloven kapittel 18 vil derfor gjennomgående ha tilsvarende virkning for disse lovene.

Av praktiske hensyn brukes i det følgende «Arbeidstilsynet» som benevnelse for tilsynsorganet etter arbeidsmiljøloven. Det vises også gjennomgående til praksis fra Arbeidstilsynet.

2 Arbeidstilsynets rolle

2.1 Samfunnsoppdrag og målsetninger

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er gitt av Stortinget. Arbeidstilsynet skal legge premisser for å følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal, på et faglig og selvstendig grunnlag, følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringsloven og annet regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet.

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2023 er det opplyst at myndighetsområdet omfatter omtrent 223 000 virksomheter med 2,8 millioner ansatte i det norske, landbaserte arbeidslivet.

Følgende tre overordnede mål gjaldt for Arbeidstilsynets innsats i 2023:

Mål 1: Virksomhetene arbeider systematisk med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.

Mål 2: Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår.

Mål 3: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes.

Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel, og i 2023 gjennomførte etaten over 12 000 tilsyn.

Arbeidstilsynet har, innenfor sitt saksområde, en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11, og Arbeidstilsynet gir veiledning i forbindelse med tilsyn. Arbeidstilsynet gir også veiledning av rent forebyggende karakter. Selvstendige veilednings- og informasjonsaktiviteter er viktige virkemidler for å bistå arbeidsgivere med å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og sikre at arbeidstakerne har lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynets svartjeneste og Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) er sammen med nettsidene etatens hovedkanaler når det gjelder informasjon og veiledning. I 2023 håndterte etaten over 62 000 henvendelser til førstelinjetjenesten, over 56 000 henvendelser til sin nyåpnede chatbot samt at de hadde over 63 000 deltakere på veiledningsseminar.

Arbeidstilsynet utøver også flere andre funksjoner. Etaten har, blant annet, ansvar for å forvalte HMS-kortordninger/godkjenningsordninger i utsatte bransjer som bygg- og anlegg, renhold og bilpleie. Etaten bidrar også med regelverksutvikling og kunnskapsutvikling innenfor sitt område, og har et tett samarbeid med partene i arbeidslivet og andre myndigheter.

2.2 Tverretatlig a-krimisamarbeid

Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet beskriver arbeidslivskriminalitet som ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet.¹ Kriminaliteten skjer på bekostning av arbeidstakeres arbeidsvilkår og rettigheter, men rammer også skattefundamentet og velferdssystemet. Useriøse og kriminelle aktører som utnytter skatte- og trygdeordninger til egen fordel, bidrar til å undergrave tilliten til norske myndigheter og velferdssystemet.

¹ Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (1. oktober 2022). Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/test/id2928944/>

A-krimssamarbeidet er et formalisert og tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet som omfatter Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. A-krimssamarbeidet ble opprettet i 2015. Formålet var å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet gjennom felles operativ innsats. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet styrer a-krimssamarbeidet gjennom felles føringer i etatens tildelingsbrev og eventuelle oppdragsbrev.

De tverretatlige a-krimssentrene er en viktig del av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Det er i dag åtte a-krimssentre spredt rundt i landet. Det er også lokale a-krimssamarbeid i fire områder som ikke dekkes av et senter. I tillegg til innsatsen som skjer i sentrene og de lokale samarbeidene, har etatens linjer (fagmiljø) et sentralt ansvar for måloppnåelse i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

3 Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet

3.1 Gjennomføring av tilsyn

Arbeidsmiljøloven kapittel 18 gir bestemmelser om Arbeidstilsynets myndighet til å håndheve loven. Arbeidstilsynets overordnede tilsynskompetanse følger av arbeidsmiljøloven § 18-1, hvor det fremgår at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelser i og i medhold av loven blir overholdt.

Arbeidstilsynets utvelgelse av tilsynsobjekter er i utgangspunktet risikobasert. Dette betyr at innsatsen rettes mot de mest risikoutsatte næringene. I samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt og andre forsknings- og kunnskapsinstitusjoner utarbeider Arbeidstilsynet analyser om arbeidsmiljø- og helsetilstanden i Norge. Arbeidstilsynet jobber også sammen med andre kontrolltater for å kartlegge og analysere omfang og utviklingstrekk, slik at innsatsen kan brukes effektivt. På bakgrunn av disse kildene, prioriterer Arbeidstilsynet innsats mot de næringene og virksomhetene som samlet sett har høyest risiko for negative helseutfall, arbeidslivskriminalitet og useriøsitet.

Når Arbeidstilsynet har valgt et tilsynsobjekt, kan tilsynet gjennomføres som meldt eller uanmeldt tilsyn. Uanmeldt tilsyn blir benyttet i tilfeller der det er nødvendig for ikke å sette formålet med kontrollen i fare, for eksempel når det er forhold som må følges opp raskt. Ved meldt tilsyn opplyser Arbeidstilsynet normalt blant annet om tema for tilsynet, hvem i virksomheten tilsynspersonellet vil møte og eventuelt hvordan tilsynet skal gjennomføres.

Ved gjennomføring av tilsyn benytter Arbeidstilsynet seg av ulike metoder for å innhente informasjon, blant annet intervju av enkeltpersoner eller grupper, innhenting og gjennomgang av dokumenter og befaring. Metodene kan brukes enkeltvis eller i kombinasjon. Arbeidstilsynet kan etterspørre dokumentasjon på ulike stadier i prosessen, i forbindelse med varsel av tilsyn, under og i etterkant av tilsynet.

3.2 Arbeidstilsynets kontroll- og reaksjonsapparat

Tilsynshjemlene i arbeidsmiljøloven kan systematisk plasseres i to grupper: bestemmelser om kontroll og bestemmelser om reaksjoner.

Bestemmelsene om *kontroll* regulerer Arbeidstilsynets myndighet til å undersøke og kontrollere at lovens krav overholdes, og består av Arbeidstilsynets inspeksjonsmyndighet (§ 18-4) og Arbeidstilsynets rett til å kreve opplysninger (§ 18-5). Bestemmelsene er nærmere omtalt i punkt 5 og 6 nedenfor.

Til den andre gruppen hører reglene om tilsynsmyndighetens *reaksjonsapparat*, i form av ulike forvaltningstiltak, som kan iverksettes av Arbeidstilsynet når et ulovlig forhold avdekkes. Det omfatter Arbeidstilsynets rett til å gi pålegg og fatte andre enkeltvedtak (§ 18-6), til å fatte vedtak om tvangsmulkt (§ 18-7) og til å påby stans av virksomheten (§ 18-8). Slike reaksjoner er «fremoverrettet», det vil si at de har som formål å sørge for at et lovstridig forhold opphører. Se punkt 8–10 nedenfor.

Arbeidstilsynet kan også ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr, som er en administrativ sanksjon, når tilsynet avdekker alvorlige brudd på regelverket (§ 18-10). Overtredelsesgebyr er «tilbakeskuende», i den forstand at det en «straffereaksjon» for et lovbrudd begått tilbake i tid. Overtredelsesgebyr er nærmere drøftet under punkt 11 nedenfor.

Brudd på flere av arbeidsmiljølovens bestemmelser, og pålegg gitt i medhold av arbeidsmiljøloven, er i tillegg straffesanksjonert, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 19. Straffeansvaret retter seg både mot innehaver av virksomhet, arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. Videre kan arbeidstaker straffes ved uaktsom overtredelse av visse deler av loven. Foretak kan straffes etter reglene om foretaksstraff i straffeloven §§ 27 og 28. Det er også straffbart å hindre Arbeidstilsynets adgang til de steder som er omfattet av loven, unnlate å yte pliktig bistand eller unnlate å gi opplysninger som anses nødvendig for tilsynet, jf. arbeidsmiljøloven § 19-4. Arbeidstilsynet skal rutinemessig politianmelde tilfeller av grov arbeidslivskriminalitet og lovovertridelser hvor overtredelsesgebyr ikke vil ha tilstrekkelig effekt som sanksjon. Departementet behandler ikke reglene om straff i arbeidsmiljøloven kapittel 19 nærmere i dette høringsnotatet.

4 Noen rettslige rammer

4.1 EØS-retten

Sammen med en rekke uskrevne prinsipper som betraktes som en del av EØS-avtalen, utgjør EØS-avtalen den såkalte «primærretten» i EØS. Primærretten kan sies å angi de generelle og overordnede kravene som stilles til medlemsstatenes lovgivning og saksbehandling i forvaltningsapparatet. Det EØS-rettslige utgangspunktet er at medlemsstatene har prosessuell og organisatorisk autonomi. Det innebærer at det er opp til statene selv å bestemme formen og midlene for gjennomføring av sine EØS-forpliktelser. Prinsippet om medlemsstatenes prosessuelle og organisatoriske autonomi er et grunnleggende prinsipp i både EU- og EØS-retten. Prinsippet bygger igjen på den myndighetsfordelingen som følger av det generelle subsidiaritetsprinsippet i EU, som blant annet kommer til uttrykk i EU-traktaten artikkel 5.

Utgangspunktet om det at det er opp til statene selv å bestemme formen og midlene for gjennomføring av sine EØS-forpliktelser, modereres imidlertid av ulovfestede prinsipper i EØS-retten og eventuelt konkrete forpliktelser i forordninger eller direktiver.

Arbeidsmiljøloven gjennomfører flere EU-direktiver på arbeidsrettens område som er tatt inn i EØS-avtalen. Direktivene på dette området har tradisjonelt i liten grad hatt bestemmelser om håndheving av de konkrete rettigheter og plikter som følger av direktivene. Heller ikke primærretten i EU har i særlig grad fastsatt regler om håndheving og sanksjonering.

Som en forlengelse av dette, er utgangspunktet for EU-samarbeidet sentral regelproduksjon med lokal håndheving. Det betyr at håndhevingen av fellesskapsreglene i utgangspunktet skal foretas av nasjonale håndhevingsorganer etter nasjonale regler. Imidlertid har EU-domstolen utviklet flere uskrevne prinsipper som stiller krav til saksbehandlingen i offentlig forvaltning, og som dermed begrenser medlemsstatenes prosessuelle og organisatoriske autonomi. Som

hovedregel kan man trolig «gå ut fra at EØS-avtalen innebærer at de krav til nasjonal forvaltningsrett som EU-domstolen har utviklet i EU-rettslig sammenheng, gjelder tilsvarende» i EØS-retten.²

Lojalitetsprinsippet og forbudet mot nasjonalitetsbasert diskriminering utgjør, sammen med generelle betraktninger om EØS-rettens effektivitet, grunnlaget for ekvivalensprinsippet og effektivitetsprinsippet. Prinsippene innebærer i korthet at beskyttelsen av EØS-rettigheter ikke skal være mindre gunstig enn reglene som gjelder for håndheving av tilsvarende nasjonal lovgivning (ekvivalensprinsippet), og heller ikke gjøre det umulig eller uforholdsmessig vanskelig å utøve de rettighetene som EU-retten beskytter (effektivitetsprinsippet).

Krav om håndheving og sanksjonering av overtredelser av fellesskapslovgivningen kan også følge av gjennomføringsforpliktelser i sekundærretten, det vil si direktiver eller forordninger. Når slike krav til håndheving og sanksjonering tas inn i sekundærretten etter aksept fra medlemsstatene, er det et utslag av at prinsippet om prosessuell autonomi i EU i visse tilfeller må modereres som følge av lojalitetsprinsippet. Særlig de siste årene, i alle fall på arbeidslivsområdet, må det kunne sies å ha vært en utvikling i EU-retten, der direktiver og forordninger i større grad enn før har bestemmelser om håndheving og sanksjonering.

Håndhevingsdirektivet (2014/67/EU) til utsendingsdirektivet (96/71/EF) kan tjene som eksempel. Artikkel 10 i håndhevingsdirektivet har bestemmelser om tilsyn. Det følger av første ledd at medlemsstatene skal sørge for at «egne og effektive kontroll- og overvåkingsordninger» innføres, samt at myndighetene som er utpekt etter nasjonal lovgivning foretar «effektivt og tilstrekkelig tilsyn» på deres område for å kontrollere og overvåke at bestemmelsene i utsendingsdirektivet overholdes. Videre er det slått fast at tilsyn først og fremst skal baseres på en risikovurdering, uten at det avskjærer muligheten for også å foreta stikkprøvekontroller. Artikkel 11 inneholder videre bestemmelser som skal sikre utsendte arbeidstakere diverse prosessuelle rettigheter.

Arbeidsvilkårsdirektivet (2019/1152/EU) er et annet eksempel. Direktivets artikler 15 til 19 har nokså detaljerte bestemmelser om håndheving av reglene, herunder prosessuelle rettigheter og beskyttelse av arbeidstaker i den forbindelse.

Når det gjelder bestemmelser om sanksjoner – dersom EU-rettsakten ikke fastsetter mer spesifikke bestemmelser om dette – følger det gjerne uttrykkelig av rettsakten 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 19 i det nevnte arbeidsvilkårsdirektivet. Ordlyden er vid, og gir på den måten medlemsstatene en betydelig skjønnsmargin til selv å vurdere hva som er effektive sanksjoner.

Kravet om at sanksjonene skal «stå i forhold til overtredelsen», er et uttrykk for det generelle kravet om proporsjonalitet i EØS-retten. Kort fortalt innebærer kravet om proporsjonalitet at det aktuelle tiltaket må være egnet til å oppnå formålet, samt at tiltaket ikke må gå lenger enn nødvendig. Det er for eksempel grenser for hvor grundig forvaltningen kan utrede en sak, hvor mye informasjon som kan kreves fremlagt, eller hvor hardt et lovbrudd kan straffes. For en nærmere redegjørelse for EØS-retten på dette området viser vi til NOU 2019: 5 kapittel 7.3.

² Christoffer C. Eriksen og Halvard H. Fredriksen, «EØS-rettslige rammer for ny forvaltningslov» (2017) punkt 3.

Departementet vurderer at forslagene som presenteres i denne høringen er i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven inneholder generelle sakbehandlingsregler som gjelder for Arbeidstilsynets reaksjonsbruk og myndighetsutøvelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 18. Det vises til lovens kapittel II og III som gjelder generelt, men også kapittel IV og VI som inneholder regler for behandling av enkeltvedtak. Kapittel IX fastsetter særlige regler om administrative sanksjoner.

Reglene i Kapittel IX i forvaltningsloven bygger i stor grad på Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Sanksjonsutvalgets forslag ble fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 62 L (2015–2016).

Det er naturlig å trekke et skille mellom *administrative sanksjoner* og *andre forvaltningstiltak*, slik det også er gjort i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 3.2. De generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse for både forvaltningstiltak og administrative sanksjoner. De særlige reglene i forvaltningsloven kapittel IX kommer, som det klare utgangspunkt, imidlertid bare til anvendelse for administrative sanksjoner.

Administrative sanksjoner er legaldefinert i forvaltningsloven § 43 annet ledd:

«Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.»

Definisjonen av administrativ sanksjon er knyttet direkte til det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Som påpekt i Prop. 62 L (2015–2016) er meningen at straffebegrepet i EMK, slik dette er fastlagt i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), skal være avgjørende for rekkevidden av begrepet administrativ sanksjon. I arbeidsmiljøloven kapittel 18 er det overtredelsesgebyr etter § 18-10 som er å anse som en administrativ sanksjon.

De øvrige reaksjonene som ilegges av Arbeidstilsynet knyttet til lovbrudd, men som ikke er administrative sanksjoner, kan betegnes som *andre forvaltningstiltak*. Det gjelder for eksempel pålegg og tvangsmulkt, men også vedtak om stans.

Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX fastsetter en rekke plikter for forvaltningen i forbindelse med behandlingen av saker om administrative sanksjoner. Det inkluderer en plikt til samordning av sanksjonssaker (§ 47), en plikt til å orientere om taushetsrett i tilknytning til selvinkrimineringsvernet (§ 48) og en plikt til å underrette om sakens utfall, også når det ikke ilegges sanksjon (§ 49). I tillegg er det gitt en bestemmelse om at domstolene skal prøve alle sider av vedtak om administrative sanksjoner, inkludert forvaltningens skjønsmessige vurderinger (§ 50).

Videre inneholder kapittelet en særskilt regulering av enkelte typer administrative sanksjoner, henholdsvis overtredelsesgebyr (§ 44) og administrativt rettighetstap (§ 45). Det finnes også andre typer administrative sanksjoner enn de som er nevnt i §§ 44 og 45, for eksempel tap av offentlig ytelse, formell advarsel og visse typer vedtak om administrativ inndragning. De generelle reglene i kapittel IX vil komme til anvendelse også for slike reaksjoner, dersom de kan defineres som en administrativ sanksjon etter § 43.

Forvaltningsloven § 46 regulerer administrative sanksjoner rettet mot foretak. Bestemmelsen fastsetter hvilke krav til subjektiv skyld som gjelder ved ileggelse av administrative sanksjoner rettet mot foretak, og gir retningslinjer for om et foretak skal sanksjoneres og for utmålingen.

Forvaltningsloven § 47 fastsetter en plikt for forvaltningsorganet til å samordne forfølgningen med påtalemyndigheten. Tilsvarende samordningsplikt for påtalemyndigheten følger av straffeprosessloven § 229 tredje ledd. Formålet med samordningsplikten «er å legge til rette for at dobbeltforfølgning unngås i sanksjonssaker, noe som igjen sikrer et passende samlet reaksjonsnivå mot lovbrudd og at belastningen ved gjentatt straffeforfølgning unngås», jf. Prop. 62 L (2015–2016) s. 200.

Et hovedformål med å innføre fellesreglene i kapittel IX var å legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til bruk av administrative sanksjoner og sikre at overordnede rettssikkerhetsgarantier blir ivaretatt.

Det følger av forvaltningsloven § 1 første punktum at bestemmelsene i forvaltningsloven gjelder så langt annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov. Dette gjelder også for bestemmelsene i kapittel IX. Fravikende regler i den enkelte særlov vil dermed normalt gå foran fellesreglene i forvaltningsloven kapittel IX. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt av hensyn til en enhetlig regulering og et oversiktlig, samlet lovverk, at det ikke bør fastsettes særregler for administrative sanksjoner som fraviker forvaltningslovens regler, med mindre det foreligger særlige grunner. Der spørsmålet bare dreier seg om å supplere forvaltningslovens regler, og ikke fravike dem, gjelder ikke tilsvarende tungtveiende hensyn, se Prop. 62 L (2015–2016) punkt 8.4.4 på s. 64–65.

Bestemmelsene i forvaltningslovens kapittel IX er i stor grad en lovfesting av regler som uansett gjelder, enten i kraft av internasjonale konvensjoner som er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2, ved at de gjelder som ulovfestet rett eller ved at tilsvarende krav følger av Grunnloven. For en nærmere redegjørelse for forholdet mellom forvaltningslovens alminnelige regler om administrative sanksjoner og annen regulering vises det til omtalen av dette i Prop. 62 L (2015–2016), særlig særmerknadene til § 43 på s. 194–195 og omtalen under punkt 8.4.

5 Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang

5.1 Gjeldende rett

Etter arbeidsmiljøloven § 18-4 skal Arbeidstilsynet til enhver tid ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven. Bestemmelsen sikrer Arbeidstilsynet fri adgang til alle steder hvor det utføres arbeid som omfattes av arbeidsmiljøloven. Begrepet «sted» dekker ethvert arbeidssted som går inn under loven, innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet og bygning, område osv., hvor produkter som nevnt i lovens kapittel 5 befinner seg, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 23.1.4.

Det er ikke tvilsomt at inspeksjonshjemmelen i prinsippet også omfatter (arbeid på) privatpersoners eiendom. Arbeidstilsynet fører for eksempel tilsyn med utvendige bygningsarbeider på privatpersoners boligeiendom. Samtidig må inspeksjonsadgangen praktiseres slik at grunnleggende rettigheter, som hensynet til privatlivets fred og den enkelte eiendomsrett, ivaretas. Det følger derfor av forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem (hjemmekontorforskriften) og forskrift om arbeid i arbeidsgivers hjem og husholdning at Arbeidstilsynet ikke skal føre tilsyn i private hjem, uten at det på forhånd innhentes samtykke

til det. Dette er også i tråd med tilsynspraksis overfor arbeid i private hjem for øvrig, for eksempel når det gjelder hjemmesykepleie.

Tilsynspersonellet skal legitimere seg og om mulig ta kontakt med arbeidsgiver og verneombud. Verneombudet kan kreve at også andre representanter for arbeidstakerne deltar under kontrollen.

Arbeidsgiver, eller representant for denne, har rett til å være til stede under tilsynet. Arbeidstilsynet kan også pålegge slik tilstedeværelse. Regelen er begrunnet i at arbeidsgivers tilstedeværelse kan være viktig for at tilsynsmyndighetene skal få nødvendig informasjon, men også for at tilsynspersonellet skal kunne gi nødvendig veiledning eller informasjon til arbeidsgiver.

Tilsynspersonellet kan i det enkelte tilfelle bestemme at arbeidsgivers rett til å være til stede likevel ikke skal gjelde ved intervju av arbeidstaker eller dersom «slik tilstedeværelse ikke kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med kontrollen settes i fare».

Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal Arbeidstilsynet gi skriftlig rapport til arbeidsgiver om resultatet av kontrollen. Kopi av rapporten skal gis verneombudet, og om nødvendig bedriftshelsetjenesten.

Det er straffbart å ikke gi Arbeidstilsynet adgang til virksomheten i samsvar med arbeidsmiljøloven § 18-4, jf. arbeidsmiljøloven §§ 19-1 og 19-4.

Arbeidsmiljøloven § 18-4 er i overensstemmelse med ILO-konvensjon nr. 81 om arbeidstilsyn i industri og handel, som er ratifisert av Norge.

5.2 Departementets vurderinger

Som det fremgår under punkt 5.1 er rekkevidden av inspeksjonshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 18-4 meget vid, da Arbeidstilsynet skal ha fri tilgang til «ethvert sted» som går inn under loven.

Departementet ser ikke grunn til å foreslå endringer i arbeidsmiljøloven § 18-4.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av tilsyn, opplyser Arbeidstilsynet at de som regel får fri tilgang til virksomhetene de oppsøker, også ved uanmeldte tilsyn. I de tilfellene Arbeidstilsynet møter på utfordringer med å få gjennomført tilsyn fordi de, helt eller delvis, nektes adgang til steder de skal inspisere, er det viktig at Arbeidstilsynet har relevante virkemidler. Departementet fremmer to forslag som vil være relevante i denne sammenheng. Departementet foreslår å inkludere inspeksjonsadgangen i påleggskompetansen i § 18-6, se punkt 8 nedenfor. Det foreslås også en egen bestemmelse som klargjør politiets bistandsplikt overfor Arbeidstilsynet, se nærmere om dette i punkt 12.

Som nevnt ovenfor under punkt 1.3 fører Arbeidstilsynet (og Havindustritilsynet) også tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6, og det følger av de nevnte bestemmelsene at relevante tilsynshjemler i arbeidsmiljøloven kapittel 18 får tilsvarende anvendelse. Denne systematikken er imidlertid ikke gjennomført for så vidt gjelder inspeksjonsadgangen etter § 18-4. Departementet legger til grunn et det vil være hensiktsmessig at de respektive lovene har en selvstendig inspeksjonshjemmel gjennom å innta en lovhenviing også til denne paragrafen.

Departementet foreslår derfor at det inntas en henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-4 i allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Se forslag til endringer i punkt 14 nedenfor.

6 Opplysningsplikt

6.1 Gjeldende rett

For å kunne kontrollere at virksomhetene driver i tråd med loven, er Arbeidstilsynet avhengig av å ha tilgang til nødvendig informasjon. Den sentrale bestemmelsen i denne sammenheng er arbeidsmiljøloven § 18-5 første ledd. Etter denne skal «[e]nhver som er underlagt tilsyn etter denne lov [...] når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet.» Tilsvarende regel følger av allmenngjøringsloven § 11 tredje ledd.

Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver, arbeidstaker og enhver annen som er knyttet til virksomheten som tilsyn rettes mot, plikter å gi alle de opplysninger som Arbeidstilsynet ber om. Det samme gjelder produsenter, leverandører og importører av, blant annet, maskiner og helsefarlige stoffer, byggherre mv., i den utstrekning disse er omfattet av loven. Materielt er opplysningsplikten bare begrenset av at opplysningene må «anses nødvendige» for tilsynet. Hvilke opplysninger som i det konkrete tilfellet «anses nødvendige» må i utgangspunktet være opp til Arbeidstilsynets skjønn.

Det følger videre av bestemmelsen at Arbeidstilsynet kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis. I henhold til lovforarbeidene skal Arbeidstilsynet således kunne kreve å få etterspurte opplysninger i systematisert form eller på et språk som er forståelig for Arbeidstilsynet. Det fremgår videre av forarbeidene at Arbeidstilsynet «kan kreve at opplysninger blir gitt i elektronisk form hvor det er hensiktsmessig og hvor det bidrar til en mer effektiv saksbehandling», jf. Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) punkt 5.3.3.2.

Bestemmelsen er tolket slik at opplysningsplikten i utgangspunktet er begrenset til å gjelde aktørene i den virksomheten et tilsyn er rettet mot. Dette betyr at Arbeidstilsynet i kraft av § 18-5 første ledd som hovedregel ikke kan kreve opplysninger om kontrollobjektet fra andre, for på den måten å skaffe seg informasjon om dette.

Etter arbeidsmiljøloven § 18-5 andre ledd kan opplysninger som nevnt i bestemmelsens første ledd likevel innhentes fra «andre offentlige tilsynsmyndigheter». Med andre offentlige tilsynsmyndigheter menes i denne sammenheng etater innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet som fører tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter, jf. Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) punkt 5.3.6.2.

I tillegg åpner personopplysningsloven § 12 a for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt med hverandre når det er nødvendig i arbeidet med arbeidslivskriminalitet. Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) går lenger, og gir hjemmel til at nærmere definerte myndigheter, blant andre Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, det lokale el-tilsynet, Mattilsynet, Skatteetaten, Tolletaten og politiet, på nærmere angitte vilkår kan dele informasjon med hverandre uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. De samme organene kan også behandle personopplysninger og forretningshemmeligheter i et felles IKT-system. Ansatte i disse organene kan gis tilgang til det felles IKT-systemet på nærmere angitte vilkår.

Dersom en virksomhet ikke oppfyller opplysningsplikten, vil Arbeidstilsynet kunne benytte tvangsmulkt (arbeidsmiljøloven § 18-7) eller pålegge stans av virksomhetens aktiviteter (§ 18-8 første punktum), for å presse gjennom kravet. Brudd på opplysningsplikten kan dessuten sanksjoneres med ileggelse av overtredelsesgebyr eller straffeforfølges ved at Arbeidstilsynet

politianmelder forholdet. Brudd på opplysningsplikten er således straffbart, jf. arbeidsmiljøloven §§ 19-1 og 19-4.

6.2 Arbeidstilsynets praksis

I gjennomsnitt for årene 2014 til 2023 ga Arbeidstilsynet årlig ca. 4000 formelle pålegg om å utlevere nærmere angitte opplysninger. I 88 prosent av tilfellene oppfylte virksomhetene kravet. I overkant av 10 prosent av tilfellene var det nødvendig å varsle bruk av pressmidler for å få virksomhetene til å etterleve kravet, det vil si at virksomhetene ble varslet om at Arbeidstilsynet aktet å ilegge tvangsmulkt eller fatte stansingsvedtak, dersom etterspurte opplysninger ikke ble gitt.

Tallene er oppsummert i tabellene nedenfor:

Tabell: Oversikt over antall krav om opplysninger og bruk av pressmidler i gjennomsnitt for årene 2014 til 2023

	Antall	Andel
Pålegg om utlevering av opplysninger	4005	
Mottatte opplysninger uten bruk av pressmidler	3526	88 %
Behov for bruk av pressmidler	479	12 %

Tabell: Oversikt over vedtatte/iverksatte pressmidler i de sakene hvor virksomhetene ikke etterlever pålegget om å utlevere opplysninger

	Antall	Andel
Totalt antall saker hvor det er behov for bruk av pressmidler	479	
Vedtatt pressmiddel ovenfor virksomhetene	152	32 %
Iverksatt pressmiddel ovenfor virksomhetene	14	3 %

6.3 Departementets vurderinger

Som redegjort for under punkt. 6.1 har virksomhetene i dag en vid opplysningsplikt overfor Arbeidstilsynet. Innholdsmessig er plikten bare begrenset av at opplysningene må «anses nødvendige» for tilsynet. Departementet ser på denne bakgrunn ikke at det er behov for å endre eller utvide opplysningspliktens saklige rekkevidde.

Slik departementet ser det, kan det imidlertid være grunn til å se på om det kan være hensiktsmessig å utvide *kretsen* Arbeidstilsynet kan kreve opplysninger fra. Det vises i den sammenheng også til anmodningsvedtak 531 (Innst. 196 S (2022–2023)) hvor «Stortinget ber regjeringen utrede forslag som sikrer Arbeidstilsynet adgang til å hente informasjon fra flere aktører, en såkalt tredjepart, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.» Dette blir drøftet nedenfor i punkt 6.4 nedenfor.

6.4 Opplysningsplikt for «tredjeparter»

6.4.1 Sammenlignbare rettsområder

Som det fremgår ovenfor, er utgangspunktet at opplysningsplikten etter arbeidsmiljøloven § 18-5 bare gjelder aktørene i den virksomheten som tilsyn rettes mot. I enkelte andre lover er det imidlertid etablert opplysningsplikt også for «tredjeparter», det vil si at også andre enn den

forvaltningssaken direkte gjelder, vil kunne ha plikt til å gi opplysninger til det relevante forvaltningsorganet.

For eksempel følger det av skatteforvaltningsloven § 10-1 første ledd at den som er skattepliktig etter krav fra skattemyndighetene, skal gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes bokføring eller skatteplikt og kontrollen av denne. I tillegg kan skattemyndighetene etter skatteforvaltningsloven § 10-2 første ledd kreve at *enhver tredjepart* gir opplysninger som kan ha betydning for noens skatteplikt. Den generelle hovedregelen om plikt til å gi kontrollopplysninger gjelder bare for tredjeparter som er næringsdrivende. Privatpersoner har bare plikt til å gi opplysninger i nærmere bestemte tilfeller, jf. Prop. 38 L (2015–2016).

På trygde- og velferdsområdet fastsetter folketrygdloven § 21-3 første ledd at den som krever en ytelse, plikter å gi de opplysningene og levere de dokumentene som er nødvendige for at relevante myndigheter skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Folketrygdloven § 21-4 første ledd slår videre fast at blant andre Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten har rett til å innhente opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, vil kunne være oppfylt eller har vært oppfylt. Det følger av bestemmelsen at opplysninger kan innhentes «fra helsepersonell, andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, tilbyder av posttjenester, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, Folkeregisteret, pensjonsinngretning, forsikringsselskap og annen finansinstitusjon og regnskapsfører. Adgangen til å innhente opplysninger etter første og andre punktum omfatter også opplysninger om andre enn stønadstakeren».

Konkurranseloven § 24 første ledd gir konkurransemyndighetene hjemmel til å kreve opplysninger fra «enhver» for å kunne utføre sine gjøremål etter loven.

Etter verdipapirhandelloven § 19-3 første ledd kan Finanstilsynet, ved mistanke om overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i loven og tilhørende forskrifter, pålegge «enhver» å gi de opplysninger Finanstilsynet krever.

Dyrevelferdsloven § 19 regulerer opplysningsplikt overfor tilsynsmyndigheten på dyrevelferdsområdet. Første ledd lovfester en plikt for «dyreholder» og andre pliktsubjekter etter loven til å gi eller sende inn opplysninger som tilsynsmyndigheten krever. Første ledd andre punktum utvider imidlertid plikten til også å omfatte andre som er i besittelse av relevant informasjon. I forarbeidene uttales det at dette «først og fremst [vil] gjelde personer som i yrkesutøvelse har informasjon om andres dyrehold eller håndtering av dyr», jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009).

6.4.2 Rettslige begrensninger

EMK og Grunnloven

Offentlige myndigheters innhenting og behandling av personopplysninger berører den registrertes rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Noe forenklet er personopplysninger alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson.

Innhenting av personopplysninger fra andre virksomheter vil kunne utgjøre et inngrep i den registrertes rett til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Et slikt inngrep er lovlig dersom det har tilstrekkelig rettsgrunnlag, ivaretar et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 8 nr. 2.

Vilkåret om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer også et krav om forholdsmessighet mellom formålet som skal ivaretas og midlene som tas i bruk for å oppnå formålet.

Personopplysningsloven

Adgangen til å innhente og utlevere opplysninger begrenses videre av reglene i personvernforordningen (EU) 2016/679 (GDPR), som gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Etter forordningens artikkel 6 nr. 1 er behandling av personopplysninger bare lovlig når behandlingen kan forankres i ett eller flere av behandlingsgrunnlagene angitt i bokstav a til f i artikkelen. Typisk aktuelle behandlingsgrunnlag for offentlige myndigheter er bokstav c, som åpner for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, og bokstav e, som åpner for behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet.

Disse behandlingsgrunnlagene kan ikke benyttes alene; det er nødvendig med et supplerende rettsgrunnlag. Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 skal «[g]runnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e fastsettes i unionsretten eller nasjonal rett.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller ytterligere krav ved behandling av enkelte kategorier av personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger». Dette gjelder blant annet personopplysninger om helse, etnisitet, politisk oppfatning, religion og fagforeningsmedlemskap.

Artikkel 10 i personvernforordningen regulerer behandling av personopplysninger om «straffedommer og lovovertridelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak». Etter bestemmelsens første punktum oppstilles det ingen særlige krav for behandling av slike personopplysninger når behandlingen skjer «under en offentlig myndighets kontroll». Adgangen til behandling beror i slike tilfeller kun på artikkel 6. Dersom behandlingen ikke skjer under en offentlig myndighets kontroll, må behandlingen være «tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter».

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene».

Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for nye formål, det vil si andre formål enn innsamlingsformålet. Viderebehandlingen kan være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet. Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste med momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandlingen er forenlig med innsamlingsformålet. Her henviser departementet til Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.7.5.

Hvis viderebehandlingen består i utlevering fra en behandlingsansvarlig til en annen, skjer det en viderebehandling hos begge parter. Den som utleverer, viderebehandler i form av utlevering. Den som innhenter, viderebehandler i form av innhenting og eventuell videre bruk.

En viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er i utgangspunktet forbudt, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. En slik viderebehandling er likevel lovlig dersom den enten har et særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett eller er basert på samtykke fra den registrerte, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37 er det lagt til grunn at et slikt særskilt rettsgrunnlag må knytte seg til selve viderebehandlingen.

Et rettsgrunnlag som skal åpne for viderebehandling for uforenlige formål, må etter artikkel 6 nr. 4 utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre

oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Dette omfatter blant annet «andre viktige mål av generell allmenn interesse», jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e.

6.4.3 Departementets vurderinger

Reguleringsbehovet

I hovedsak samarbeider virksomhetene godt med Arbeidstilsynet og bidrar med de opplysningene tilsynsmyndigheten har behov for i sitt tilsynsarbeid. Selv om andelen tilsyn hvor virksomhetene viser manglende vilje til å utlevere opplysninger er begrenset, er det grunn til å anta at det her er noen av de største utfordringene knyttet til overholdelse av regelverket ligger. Ifølge Arbeidstilsynet er det innenfor segmentet arbeidslivskriminalitet og useriøsitet ikke sjelden at virksomheter ignorerer opplysningsplikten, unnlater å gi fullstendige opplysninger eller forsøker å trenere utleveringen av opplysninger.

Arbeidstilsynet erfarer også at enkelte virksomheter bevisst gir feilaktige opplysninger, for å kamuflere lovbrudd. Det kan for eksempel dreie seg om at det utleveres oversikt over arbeidstakernes arbeidstid som ikke viser reell arbeidstid (fiktive timelister) for å skjule brudd på arbeidstidsbestemmelser, krav om overtidsbetaling og eventuelt bestemmelser om allmenngjort lønn. Arbeidstilsynet har også erfart at virksomheter kan trenere utleveringen av opplysninger, hvorpå det i ettertid fremskaffes dokumenter hvor alt fremstår å være i orden. I flere av disse tilfellene er det Arbeidstilsynets vurdering at dokumenter som skulle eksistert og vært fremlagt på tidspunktet for tilsyn, faktisk er produsert og forfalsket i ettertid. Muligheten til å innhente opplysninger fra tredjepart om for eksempel inn- og utpasseringer av porten ved større byggeplasser, havner, verft og så videre, vil kunne avhjelpe manglende eller potensielt upålitelige opplysninger gitt fra virksomheten.

Departementet mener det er gode grunner som taler for at Arbeidstilsynet i slike situasjoner bør gis anledning til å kunne innhente opplysninger fra andre, enten for å få tilgang til nødvendig informasjon i det hele tatt eller for å få verifisert informasjon som er mottatt.

Som vist til ovenfor har tilsynsmyndigheter på flere andre rettsområder hjemmel til å innhente opplysninger fra andre enn den tilsyn retter seg mot. I Prop. 141 L (2011–2012), som dels gjaldt en utvidelse av opplysningsplikten for tredjeparter og dels en samkjøring av den i ulike lover på skatteområdet, uttaler Finansdepartementet:

«Samfunnsforholdene har endret seg, og den teknologiske utviklingen har vært omfattende siden ligningsloven ble vedtatt. Skatteetaten har erfart at økt aktivitet over landegrensene, konsern med virksomheter i ulike land, nettjenester mv. bidrar til økt kompleksitet i sakene etaten jobber med. Det utvikles også mer komplekse unndragelsesmetoder som er vanskeligere å avdekke for myndighetene, for eksempel ved at de krever en betydelig grad av organisering, eller inngår i større nettverk, ofte kombinert med andre typer kriminalitet. Myndighetene må derfor løpende vurdere og utvikle metodiske og teknologiske tiltak for å kunne møte denne utviklingen. I tillegg er det en viktig forutsetning at regelverket er tilpasset de utfordringene kontrollmyndighetene møter i sitt arbeid med å avdekke skatteunndragelser og skattekriminalitet. Regelverket må også til en viss grad være robust med hensyn til forventet fremtidig utvikling av metoder og verktøy som skjer for å skjule skattepliktig aktivitet.»

Etter departementets oppfatning gjør de samme vurderingene seg langt på vei gjeldende også på arbeidsmiljøområdet.

I stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet³ som nylig er lagt frem, uttales det under punkt 2.4.2:

«Ulike former for utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatter og avgifter er de mest utbredte formene for arbeidslivskriminalitet. Andre typiske former for arbeidslivskriminalitet er bedragerier, herunder trygdebedrageri, bruk av fiktiv informasjon, konkurskriminalitet og unndragelse av arbeidsgiveransvar. De lovstridige aktivitetene har i mange tilfeller internasjonale forgreininger, og etterforskning krever samarbeid med myndigheter i andre land. Det samme gjelder innfordring av skattekrav og andre krav i utlandet.»

Økokrim skriver blant annet i sin situasjonsbeskrivelse for 2022:

«Mer enn 80 prosent av de kriminelle nettverkene undersøkt av Europol benytter legale selskapsstrukturer i kriminalitetsutøvelsen. Nettverkene som knyttes til arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet i Norge kjennetegnes tradisjonelt av multikriminalitet begått i tilknytning til legale foretak eller bak næringsfasader med potensiale for markedsmakt og konkurransevridning der legale aktører presses ut.»⁴

Om for eksempel serveringsbransjen uttaler Økokrim at aktørene benytter stråpersoner for å kamuflere sin knytning til foretakene, begår skatte- og avgiftsunndragelse, hvitvasking, brudd på arbeidsmiljøloven og benytter ulovlig arbeidskraft.

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) skriver blant annet følgende om strategier for å hindre myndighetenes tilgang på informasjon i sin situasjonsbeskrivelse for 2020:

«Det er utstrakt bruk av trusler fra trusselaktørene i utvalget mot arbeidstakere. I flere av nettverkene trues ansatte med oppsigelse dersom de ikke etterkommer instruksjoner fra arbeidsgiver om hva de kan si og ikke kan si, ved kontroll. Det forekommer også at ansatte blir forsøkt bestukket til å la være å snakke dersom arbeidssted kontrolleres.»⁵

Slik departementet ser det, viser de erfaringene Arbeidstilsynet har gjort i sitt tilsynsarbeid, samt uttalelser i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet og rapportene fra Økokrim og NTAES vist til ovenfor, at det er nødvendig å utvide hjemlene for innhenting av opplysninger til å inkludere «tredjeparter». Dersom virksomheten selv neglisjerer eller trenerer sin plikt til å gi opplysninger til Arbeidstilsynet, vil innhenting av opplysninger fra andre kunne være helt avgjørende for å kunne opplyse saken på en tilstrekkelig måte.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det fastsettes en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at Arbeidstilsynet på nærmere fastsatte vilkår skal ha adgang til å innhente opplysninger fra «tredjepart». Departementet finner det naturlig at en slik bestemmelse innarbeides i gjeldende § 18-5 som et nytt tredje ledd. Dette vil blant annet innebære at Arbeidstilsynet vil kunne benytte sine alminnelige virkemidler for å håndheve brudd på den utvidede opplysningsplikten.

Vilkår for å innhente opplysninger fra «tredjepart»

Kontrollhensynet kan isolert sett tale for at det innføres en vid adgang til å innhente opplysninger fra tredjeparter, uten særlige begrensninger. Personvern hensyn og hensynet til

³ [Meld. St. 15 \(2023 –2024\) Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet](#)

⁴ [Økokrims trusselvurdering 2022](#) s. 61.

⁵ [NTAES Situasjonsbeskrivelse 2020](#) s. 9.

den administrative byrden en utvidet opplysningsplikt vil kunne innebære for «tredjepartene», trekker i motsatt retning. Slik departementet ser det, er det behov for å balansere disse hensynene, slik at hjemmelen blir rammet inn på en forsvarlig måte.

Departementet foreslår at det settes som vilkår at det må foreligge «særlige forhold [som] gjør det nødvendig» for Arbeidstilsynet å innhente opplysninger fra tredjepart.

Nødvendighetskriteriet innebærer at Arbeidstilsynet både må ha saklig behov for å innhente opplysningene i seg selv og behov for å innhente opplysningene fra den aktuelle tredjeparten. Dersom opplysningene like gjerne kunne vært innhentet fra tilsynsobjektet selv, vil vilkåret ikke være oppfylt.

Det typiske eksempelet på et «særlig forhold» som bør gi grunnlag for å rette krav om informasjon fra en «tredjepart», vil være at kontrollobjektet ikke oppfyller sin egen opplysningsplikt. Andre eksempler vil kunne være at Arbeidstilsynets har saklig behov for å verifisere opplysninger gitt av kontrollobjektet selv, eller at det er grunn til å frykte at virksomheten vil kunne ødelegge aktuell dokumentasjon, dersom tilsynsmyndigheten viser interesse for den.

Et særskilt spørsmål er om Arbeidstilsynet bør ha anledning til å kunne kreve opplysninger fra tredjeparter om ikke navngitte virksomheter. Departementet antar at det i praksis i overveiende grad vil være behov for å innhente opplysninger om navngitte aktører. Samtidig kan det ikke utelukkes at Arbeidstilsynet i enkelte tilfeller vil kunne ha behov for å etterspørre opplysninger knyttet til en ikke-identifisert virksomhet. Det kan være tilfellet der tilsynet har identifisert arbeidstakere, men ikke hvor de er ansatt. Et annet eksempel kan være at man på en byggeplass kan konstatere at arbeid har blitt eller er i ferd med å bli utført, men ikke av hvem.

Departementet mener derfor at en bestemmelse om at Arbeidstilsynet skal kunne kreve opplysninger fra andre enn kontrollobjektet selv, ikke bør være begrenset til å gjelde navngitte virksomheter. Etter departementets oppfatning bør tilsynsmyndigheten derimot ikke kunne kreve opplysninger av andre virksomheter utelukkende for å kunne finne andre tjenlige kontrollobjekter, også kjent som å målrette kontroller. Ved målretting av kontroller har myndighetene verken kjennskap til navnet på tilsynsobjekter, bestemte kontraktsforhold eller et utført arbeid mv. Å kreve opplysninger fra andre virksomheter for rene etterretningsformål faller også utenfor forslaget.

På bakgrunn av EMK og personvernforordningen, foreslås det videre å lovfeste at tilsynsmyndigheten, ved vurderingen av om det foreligger særlige forhold som nødvendiggjør innhenting av opplysninger fra en «tredjepart», må gjøre en konkret forholdsmessighetsvurdering. Etter departementets oppfatning bør det i en slik vurdering, blant annet, legges vekt på om det foreligger mistanke om lovbrudd og eventuelt hvor alvorlig lovbruddet er, samt hvilken type opplysninger det gjelder og hvor sensitive de er. Formålet skal søkes oppnådd med minst mulig innhenting av personopplysninger. Jo mer sensitiv en opplysning er, jo mer skal det til for at innhenting anses forholdsmessig. Dersom det er snakk om alvorlige lovbrudd som kan ha store konsekvenser for en enkelt arbeidstaker eller en annen som utfører arbeid, eller for velferdssystemet, skal det mindre til for at opplysningen kan innhentes. På den andre siden utelukker forholdsmessighetskravet innhenting av opplysninger ved undersøkelse av bagatellmessige forhold. Departementet er videre av den oppfatning at arbeidsbyrden som pålegges tredjepart bør kunne tillegges vekt i forholdsmessighetsvurderingen, særlig dersom pålegget om opplysninger er svært omfattende og arbeidskrevende å innfri.

Endelig foreslår departementet at det uttrykkelig skal fremgå av bestemmelsen at Arbeidstilsynet skal være avskåret fra å innhente «særlige kategorier av personopplysninger»

fra tredjeparter, jf. personvernforordningen artikkel 9. Dette gjelder blant annet personopplysninger om helse, etnisitet, politisk oppfatning, religion og fagforeningsmedlemskap.

Viderebehandling

Departementet legger til grunn at innhenting av personopplysninger fra «tredjeparter» regelmessig må anses som en viderebehandling av opplysningene som er *uforenlig* med innsamlingsformålet. Tredjepartens formål med å innhente de aktuelle personopplysningene vil som regel være knyttet til andre formål enn Arbeidstilsynets kontrollbehov. En viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er i utgangspunktet forbudt, men kan likevel være lovlig dersom den utgjør «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Dette omfatter, blant annet, «andre viktige mål av generell allmenn interesse», jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e. Departementet vurderer at slik behandling det her er snakk om oppfyller disse vilkårene, og viser til drøftelsen av forholdsmessighet og nødvendighet ovenfor.

Når det gjelder bestemmelser om Arbeidstilsynets eventuelle deling av innhentede opplysninger med andre myndigheter, viser departementet til forvaltningsloven, personopplysningsloven § 12 a og a-kriminformasjonsforskriften. For mer informasjon om tolkningen av disse bestemmelsene vises det til Prop. 166 L (2020–2021) samt arbeidsgrupperapporten som ble sendt på høring 14. juli 2021.⁶

Hvem skal det kunne innhentes opplysninger fra?

Slik departementet ser det, er det lite hensiktsmessig å søke å angi spesifikt i loven hvilke «tredjeparter» som tilsynsmyndigheten kan ha behov for å innhente opplysninger fra. Det er stor variasjon i saker og kompleksiteten øker stadig. Noen typiske eksempler kan likevel skisseres. For å verifisere at lønnsutbetalinger er i tråd med allmenngjort lønnsatser, kan det være aktuelt å innhente opplysninger fra arbeidsgivers bank. Dersom det er uklarerhet knyttet til arbeidstakernes faktiske arbeidstid, kan man se for seg at Arbeidstilsynet innhenter opplysninger fra en leverandør av timeregistreringssystemer eller flåtestyringssystemer.

Ettersom det er vanskelig å sette opp en uttømmende liste over aktuelle tredjeparter, finner departementet det mest hensiktsmessig at en lovbestemmelse om innhenting av tredjepartsopplysninger her bør ha samme avgrensning som gjeldende bestemmelse om opplysningsplikt i arbeidsmiljøloven § 18-5 første ledd; det vil si at «nødvendige opplysninger» skal kunne kreves fra en (annen) «virksomhet» (dersom vilkårene for øvrig er oppfylt). Dette innebærer at privatpersoner vil falle utenfor. Forslaget vil i prinsippet også omfatte offentlige virksomheter. Hvorvidt Arbeidstilsynet vil kunne innhente *taushetsbelagt* informasjon fra offentlige virksomheter vil imidlertid, som i dag, følge av gjeldende regulering i, blant annet, forvaltningsloven og a-kriminformasjonsforskriften.

Særlig om allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

Som nevnt innledningsvis i høringsnotatet fører Arbeidstilsynet (og Havindustritilsynet) også tilsyn i henhold til allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Dette er bestemmelser som skal sikre anstendige arbeidsvilkår, hindre useriøsitet og sosial dumping. Arbeidsmiljølovens generelle vedtakshjemler (pålegg, tvangsmulkt, stansing og overtredelsesgebyr) er gjort tilsvarende gjeldende ved tilsyn også etter disse lovbestemmelsene. Anskaffelsesloven § 6 gir dessuten arbeidsmiljølovens

⁶ [arbeidsgrupperapport-15.06.2021.pdf](#)

opplysningshjemmel i § 18-5 tilsvarende gjeldende. Som det fremgår av lovforslaget nedenfor, foreslår departementet at en ny regel om å kunne kreve opplysninger fra tredjeparter blir tatt inn som et nytt tredje ledd i § 18-5. Med mindre det gjøres spesifikt unntak for dette leddet i anskaffelsesloven § 6, vil bestemmelsen i anskaffelsesloven automatisk ta opp i seg den nye regelen om «tredjepartsopplysninger». Departementet ser ikke grunn til å foreslå noe slikt unntak.

Allmenngjøringsloven § 11 og utlendingsloven § 27 har egne opplysningshjemler, tilnærmet likelydende med arbeidsmiljøloven § 18-5. Av lovtekniske hensyn foreslår departementet å erstatte den eksisterende opplysningsplikten i disse to bestemmelsene med en henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-5 som sådan. Dette vil gi en mer enhetlig fremstilling av tilsynskompetansen, også innenfor disse lovene. En slik henvisning til § 18-5 vil også omfatte et nytt tredje ledd om opplysningsplikt for tredjeparter. Se forslag til endringer i punkt 14 nedenfor.

6.4.4 Forslag

Arbeidsmiljøloven § 18-5 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Opplysninger som nevnt i første ledd kan, når særlige forhold gjør det nødvendig, også kreves utlevert fra en annen virksomhet enn den et tilsyn er rettet mot. Det kan ikke kreves utlevert opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9. Arbeidstilsynet kan bare kreve opplysninger fra andre virksomheter når det samlet sett anses forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen skal Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:

- a. hvor viktig det er for tilsynssaken å få opplysningene,*
- b. om det er mistanke om lovbrudd, og hvor alvorlige disse er,*
- c. hvor sensitive opplysningene som etterspørres er,*
- d. arbeidsbyrden for virksomheten som skal utlevere opplysningene.*

7 Bevissikring

7.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandling av Dokument 8:70 S (2022–2023) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen utrede forslag om en hjemmel for å ta beslag i relevante dokumenter som firmaer ikke vil vise frem under Arbeidstilsynets kontroller, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Departementet vil vise til at «beslag» er et straffeprosessuelt tvangsmiddel etter bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 16. I forvaltningsrettslig sammenheng brukes gjerne begrepet «bevissikring». Hjemmel for bevissikring innebærer typisk at et forvaltningsorgan ved tvang kan tilegne seg adgang til lokaler hvor dokumenter eller andre bevis kan befinne seg, og til å tilegne seg disse bevisene. Departementet bruker dette begrepet i den videre drøftelsen.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven § 18-4 første ledd første punktum fastslår at Arbeidstilsynet til enhver tid skal ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven. Videre gir lovens § 18-5 Arbeidstilsynet rett til å kreve alle opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet fra enhver som er underlagt tilsyn etter loven. Reglene etablerer således en motsvarende plikt for den som tilsyn er rettet mot, til å gi Arbeidstilsynet adgang til aktuelle lokaler og gi fra seg relevante opplysninger.

Bestemmelsene gir imidlertid ikke Arbeidstilsynet hjemmel til å ta seg inn i lokaler ved tvang eller til ta med seg dokumenter, dersom virksomheten nekter å legge til rette for undersøkelse eller aktivt søker å unndra opplysninger.

Ved tilsyn etter arbeidsmiljøregelverket, er det dermed slik at myndighetene først kan bruke tvang for å fremskaffe opplysninger, dersom saken bringes inn i straffesporet. Da vil politiet kunne foreta ransaking og beslag etter reglene om dette i straffeprosessloven.

7.2.2 Andre forvaltningsområder

Konkurransetilsynet fikk adgang til å sikre bevis i 1994 ved en bestemmelse i den daværende konkurranseloven. Bestemmelsen er videreført i dagens konkurranselov § 25. Det fastsettes her at Konkurransetilsynet kan søke etter bevis når det er rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller det er nødvendig for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon.

Konkurransetilsynet kan nærmere bestemt kreve å:

- a. få adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder hvor det kan finnes bevis for overtredelse,
- b. få adgang til bolig dersom det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der,
- c. ta med ting som kan ha betydning som bevis for nærmere gransking og
- d. forsegle forretningslokaler, bøker eller forretningspapirer så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig.

Paragrafen har detaljerte bestemmelser om hvordan Konkurransetilsynet skal gå frem for å få adgang til å sikre bevis. Et grunnkrav er at bevissikring på forhånd må besluttes av tingretten, etter begjæring fra tilsynsmyndigheten. Det er videre fastsatt regler om hvordan bevissikring skal gjennomføres og hvilke rettigheter som gjelder for den som utsettes for tiltaket. Det fremgår av lovbestemmelsen at Konkurransetilsynet kan kreve bistand fra politiet når bevissikring gjennomføres. Det følger videre at dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, kan Konkurransetilsynet kreve at politiet stenger av områder der bevisene kan være inntil rettens beslutning foreligger.

Verdipapirhandeloven § 19-5 har en tilnærmet likelydende bestemmelse om at Finanstilsynet kan sikre bevis når det er rimelig grunn til å anta at nærmere angitte bestemmelser i verdipapirhandeloven er overtrådt.

Etter skatteforvaltningsloven § 10-15 første ledd kan skattemyndighetene, når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger overtredelse av lovens § 14-3 (som gjelder brudd på opplysningsplikten til skattemyndighetene som kan føre til skattemessige fordeler), kreve adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder, for å søke etter bevis. Av paragrafens andre ledd følger det at bevissikring bare kan foretas når det er

tilstrekkelig grunn til det, og at sikring av bevis *ikke* kan foretas når det etter sakens art og forholdene ellers ville utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Også etter skatteforvaltningsloven er det et grunnleggende krav at begjæring om bevissikring fremsettes for tingretten på forhånd. I likhet med konkurranseloven og verdipapirhandelloven kan skattemyndighetene kreve at politiet stenger av områder der bevisene kan være, dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning.

7.3 Departementets vurderinger

7.3.1 Reguleringsbehovet

Departementet har merket seg at Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og skattemyndighetene har særskilte hjemler for å kunne foreta bevissikring. Iverksettelse av bevissikring er betinget av at nevnte myndigheter, i det enkelte tilfellet, først begjærer adgang til dette hos tingretten, og at retten samtykker til det. Etter de aktuelle reglene kan sikring av bevis i prinsippet skje overalt hvor bevis befinner seg, herunder i private hjem.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er i tvil om hvorvidt det er hensiktsmessig eller nødvendig å gi Arbeidstilsynet tilsvarende myndighet. Departementet vil i den sammenheng vise til at Arbeidstilsynet tilsynsvirksomhet etter sin art nok skiller seg en del fra Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og skattemyndighetenes. Arbeidstilsynet fører tilsyn med landets 223 000 små og store virksomheter, og gjennomfører årlig ca. 12 000 tilsyn ute i virksomhetene. Dette i motsetning til for eksempel Konkurransetilsynet som gjør relativt få, men større koordinerte aksjoner hvor sikring av bevis kan være hovedformålet med tiltaket.

Blant annet i lys av Stortingets anmodningsvedtak finner departementet det uansett hensiktsmessig å be om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør innføres en bestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven. Departementet skisserer nedenfor hvordan en slik bestemmelse kan se ut.

Generelt legger departementet til grunn at eventuelle regler om bevissikring i arbeidsmiljøloven først og fremst vil være et supplement til andre, mindre inngripende kontrollmetoder når disse ikke er tilstrekkelige. Departementet legger derfor til grunn at en hjemmel for bevissikring i praksis bare bli benyttet i få, alvorlige tilfeller, der den opplysningspliktige unnlater å medvirke til alminnelig lovpålagt tilsyn, eller det er særlig grunn til å tro at den opplysningspliktige vil unnlate å medvirke til slik kontroll.

For det andre legger departementet til grunn at rettssikkerheten til de berørte må ivaretas på en god måte. I utgangspunktet bør derfor de samme eller lignende rettssikkerhetsgarantier som gjelder ved ransaking og beslag etter straffeprosessloven, herunder at bevissikring skal besluttes av tingretten, at beslutningen kan påankes og at det ikke skal være adgang til å ta beslag i dokumenter som omfattes av taushetsplikt, gjelde. Ved eventuell bevissikring i bolig bør vilkårene være særlig strenge.

For det tredje bør det stilles krav om at det må foreligge tilstrekkelig grunn for å gjennomføre tiltaket, og at det ikke er uforholdsmessig. Det må videre gis regler om hvordan bevissikring skal kunne gjennomføres.

Under punkt 7.3.2 skisserer departementet en mulig bestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven, med påfølgende kommentarer. Bestemmelsen er formulert etter mønster fra tilsvarende bestemmelser konkurranseloven § 25, verdipapirhandelloven § 15-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15. Departementet ber om høringsinstansens synspunkter knyttet

til både behovet for å innføre en hjemmel om bevissikring i arbeidsmiljøloven og til utformingen av en slik bestemmelse.

7.3.2 Skisse til lovbestemmelse

§ 18-X Bevissikring

(1) Når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger overtredelse av bestemmelsene angitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, kan Arbeidstilsynet kreve adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder for å søke etter bevis. Arbeidstilsynet kan kreve adgang til bolig når det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der.

(2) Bevissikring kan bare foretas når det er tilstrekkelig grunn til det. Bevissikring kan ikke foretas når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

(3) Arbeidstilsynet kan forsegle arbeidssteder, forretningspapirer eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig. Arbeidstilsynet kan ta med ting, herunder kopi av dokumenter og annen informasjon og elektronisk lagret informasjon, som kan ha betydning som bevis for nærmere undersøkelse. Originale dokumenter kan tas med når originalen i seg selv antas å ha særskilt bevisverdi, når bevisverdien vil reduseres ved kopiering, eller når dokumentet antas å være et særlig sentralt bevis for lovovertrødelse. Når Arbeidstilsynet tar med originaldokumenter etter denne bestemmelsen, skal de kontrollerte få kopi av dokumentene, så fremt det kan skje uten skade eller fare for kontrollen.

(4) Begjæringer om adgang til bevissikring fremsettes av Arbeidstilsynet for tingretten på det stedet hvor det mest praktisk kan skje.

(5) Retten treffer avgjørelsen ved beslutning før bevissikring settes i verk. Rettens beslutning skal angi hvor bevissikringen skal gjennomføres, og hvilken type overtredelse som antas å foreligge. Dersom det er fare for bevisforspillelse, kan beslutningen treffes uten at den som avgjørelsen rammer gis adgang til å uttale seg. En anke over en beslutning om bevissikring har ikke oppsettende virkning. Straffeprosessloven §§ 200, 201 første ledd, 204, 205 tredje ledd, 207, 208, 209, 213 og kapittel 26 gis tilsvarende anvendelse.

(6) Arbeidstilsynet kan kreve bistand av politiet til å iverksette en beslutning om bevissikring. Om nødvendig kan bevissikringen foretas med makt. Ved bevissikring i bolig skal Arbeidstilsynet alltid ha bistand fra politiet.

(7) Dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, kan Arbeidstilsynet kreve at politiet avstenger områder der bevisene kan være, inntil rettens beslutning foreligger. Om nødvendig kan avstengningen foretas med makt.

(8) Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bevissikring.

Kommentarer til lovskissen

Vilkår

Reglene i konkurranseloven § 25 om Konkurransetilsynets adgang til å foreta bevissikring gjelder «når det er rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller [...] for å oppfylle Norges folkerettslige avtaler med en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon [...]».

Finanstilsynet kan etter verdipapirhandelloven § 19-5 sikre bevis «når det er rimelig grunn til å anta at bestemmelsene i kapittel 3, kapittel 7 avsnitt I og II, § 9-23, kapittel 15 eller forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene er overtrådt, eller det er nødvendig for å oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor annen stat [...]». Skatteetaten kan sikre bevis når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger overtredelse av skatteforvaltningsloven § 14-3, som gjelder brudd på opplysningsplikten til skattemyndighetene som kan føre til skattemessige fordeler.

I en mulig bestemmelse i arbeidsmiljøloven om bevissikring, er det, etter departementets vurdering, to ulike tilnærminger som fremstår som særlig aktuelle når det skal fastsettes grunnvilkår for å benytte bevissikring. Det ene alternativet er å knytte vilkår for bevissikring til tilfeller hvor det er mistanke om overtredelse av de materielle reglene Arbeidstilsynet fører tilsyn med generelt, eventuelt avgrenset til noen nærmere definerte bestemmelser. Det andre alternativet er å knytte vilkår for å kunne gjennomføre bevissikring særskilt til mistanke om brudd på informasjonsplikten etter arbeidsmiljøloven § 18-5 (eventuelt i sammenheng med brudd på plikten til å gi Arbeidstilsynet adgang til virksomheten), på lignende måte som i skatteforvaltningsloven § 14-3.

Sistnevnte løsning har den mulige ulempen at den vil utelukke sikring av bevis uten først å ha tilkjennegjort at tilsynsmyndigheten viser interesse for virksomheten. Departementet antar at å etterspørre opplysninger etter omstendighetene i seg selv, kan innebære en fare for at bevis ødelegges.

Etter å ha vurdert dette, har departementet i lovskissen valgt å knytte grunnvilkåret for å kunne gjennomføre bevissikring til at det er mistanke om brudd på de bestemmelsene i loven som Arbeidstilsynet fører tilsyn med (det vil si bestemmelser som er underlagt Arbeidstilsynets påleggskompetanse).

Departementet har i den sammenheng vurdert om en bevissikringsbestemmelse i arbeidsmiljøloven burde begrenses til mistanke om visse spesifikke, alvorlige lovovertridelser. Slik departementet ser det, kan det være vanskelig å skille ut enkelte bestemmelser som nødvendigvis er mer alvorlig å overtre enn andre. Innenfor de ulike bestemmelsene, vil overtredelsenes alvorlighet kunne variere betydelig. Brudd på reglene om arbeid i høyden kan for eksempel være svært alvorlig ved manglende bruk av stillas eller annen sikring, men kan etter forholdene også være mer bagatellmessig. På samme måte kan brudd på arbeidstidsreglene, eller allmenngjorte lønnsatser, variere mellom mindre avvik og systematiske, grove brudd hvor arbeidstakerne over tid har arbeidet langt utover lovens grenser eller blitt underbetalt. Departementet er derfor kommet til at dette ikke vil være en hensiktsmessig løsning.

Departementet viser videre til at det i lovskissen, etter mønster av, blant annet, skatteforvaltningsloven § 10-15, er lagt inn et generelt krav til *forholdsmessighet*. Et slikt krav vil uansett medføre at bevissikring ikke vil være aktuelt ved mistanke om bagatellmessige eller mindre alvorlige brudd på regelverket. Ved vurderingen av om det er «tilstrekkelig grunn» til å foreta bevissikring, jf. lovskissens andre ledd, vil det måtte tas hensyn til hvorvidt Arbeidstilsynet kan gjennomføre alminnelig tilsyn uten å bruke tvang, jf. §§ 18-4 og 18-5. Departementet legger til grunn at en eventuell hjemmel for bevissikring skal være et supplement til de alminnelige kontrollreglene, og fortrinnsvis benyttes når det ikke er mulig å skaffe til veie opplysningene på annen måte. Departementet legger samtidig til grunn at det neppe bør legges inn noe absolutt krav om at Arbeidstilsynet skal ha prøvd å gjennomføre alminnelig tilsyn før bevissikring kan benyttes. Omstendighetene i den konkrete saken kan være slik at det kan være hensiktsmessig å sikre bevis, uten at de alminnelige

kontrollhjemplene er forsøkt benyttet. Dette kan være tilfelle dersom man frykter at bevis kan bli ødelagt eller fjernet, dersom tilsynsmyndigheten viser interesse for virksomheten.

I en eventuell lovbestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven må det videre avklares hvor sterkt mistankegrunnlaget må være, for at tiltaket skal kunne være aktuelt. Hensynet til de opplysningspliktiges rettssikkerhet tilsier at mistanken bør være av en viss styrke. Jo høyere grad av sannsynlighet for overtredelse av regelverket som kreves, desto lavere blir risikoen for at bevissikring foretas hos noen som ikke har brutt reglene.

Kravet til sannsynlighet kan likevel ikke stilles for høyt ettersom formålet med regler om bevissikring typisk er å søke etter bevis på om det faktisk foreligger brudd på regelverket eller ikke. I konkurranseloven § 25, verdipapirhandelloven § 15-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15 er det krav om at det må foreligge «rimelig grunn til å anta» at loven eller nærmere angitte bestemmelser i loven er overtrådt, før bevissikring kan settes i verk. Dette innebærer at det ikke er nødvendig med sannsynlighetsovervekt for lovbrudd, se Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) punkt 9.3. Det er nok at tilsynsmyndigheten har indikasjoner på ulovligheter. Straffeprosessloven § 192 stiller det strengere kravet «skjellig grunn til mistanke» for at politiet skal kunne gjennomføre ransaking, det vil si et krav om sannsynlighetsovervekt. I lovskissen er det, i tråd med tilsvarende bestemmelser i konkurranseloven, verdipapirhandelloven og skatteforvaltningsloven lagt inn et vilkår om at det må være «rimelig grunn til å anta» at aktuelle lovbestemmelser er overtrådt. Departementet kan ikke se at det er grunn til at en eventuell hjemmel for bevissikring i arbeidsmiljøloven skal ha en annen terskel enn de tre nevnte lovene.

Stedlig virkeområde

Konkurranseloven § 25 fastsetter at Konkurransetilsynet kan få adgang til «lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder» der det kan finnes bevis. Verdipapirhandelloven § 19-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15 er utformet på samme måte. I utgangspunktet ser departementet liten grunn til at en bestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven skal være mer begrenset. Etter mønster av de tre lovene, følger det således av lovskissen at den er avgrenset til å gjelde «lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder».

Et særlig spørsmål er om en eventuell bevissikringsadgang også skal gjelde utenfor arbeidsstedet, herunder om det er aktuelt å foreta bevissikring i privatboliger. Etter konkurranseloven, verdipapirhandelloven og skatteforvaltningsloven er det adgang til å foreta bevissikring i bolig dersom det er «særlig grunn til å anta» at bevis oppbevares der. Det gjelder altså et skjerpet beviskrav i slike tilfeller. I forarbeidene til konkurranseloven er det uttalt at det skjerpede beviskravet for kontroll i boliger følger av en avveining av hensynet til effektiv håndheving av lovgivningen, og hensynet til borgernes behov for beskyttelse av og respekt for sitt privatliv. Vilåret om «særlig grunn» til å anta gjør at skillet mellom bevissikring i virksomhet og bevissikring i hjemmet blir tydelig, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) punkt 9.3.4.

Departementet viser til at det på samme måte som på konkurranse-, verdipapir- og skatteområdet må antas at aktører på arbeidsmiljølovens område, særlig innen «a-krimsegmentet», kan oppbevare bevis i bolig. Samtidig er det på det rene at bevissikring i boliger, er et betydelig inngrep i den private rettssfære.

Departementets legger til grunn at en adgang til å foreta bevissikring i bolig kan være forenlig med EMK artikkel 8 nr. 1, forutsatt at vilkårene i samme artikkel nr. 2 er oppfylt. Etter sistnevnte bestemmelse er et inngrep i beskyttelsen av bolig lovlig, dersom det har tilstrekkelig rettsgrunnlag, ivaretar et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk

samfunn. Fastsettelse av hjemmel for bevissikring i arbeidsmiljøloven, vil oppfylle kravet om rettsgrunnlag og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, ivaretar et legitimt formål.

Det er i første rekke vilkåret om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» som kan volde tvil. Her er det særlig to forhold som må vurderes, for det første om lovgivning og praksis gir borgerne adekvat og effektiv beskyttelse mot misbruk, og for det andre den konkrete vurderingen i hver enkelt sak.⁷

Når det gjelder det første, viser departementet til det skjerpede mistankekravet om at det må foreligge «særlig grunn til å anta» at bevis oppbevares i boligen, for at det kan gis adgang til bevissikring der. Videre skal beslutningen om eventuell bevissikring tas av tingretten, og politiet skal alltid være til stede ved bevissikring i bolig. Endelig er det i forslaget lagt inn et krav om forholdsmessighet. Til sammen mener departementet at disse rammene vil sikre borgerne adekvat og effektiv beskyttelse mot misbruk. Endelig vil det alltid være en konkret helhetsvurdering som må foretas i den enkelte saken.

For en drøftelse av adgangen til bevissikring i private hjem opp mot Grunnloven § 102 om beskyttelse mot husransakelse, viser departementet til Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.4 s. 254 flg. Her konkluderer Finansdepartementet med at bevissikringsreglene, som ble foreslått der, er forenlig med Grunnloven § 102. Departementet slutter seg til dette, og kan ikke se at konklusjonen skal være annerledes for arbeidsmiljøloven. Selv om det er ulikheter mellom disse to forvaltningsområdene, er de samfunnsmessige konsekvensene av arbeidslivskriminalitet potensielt så store, at formålet med å bekjempe slik kriminalitet, kan rettferdiggjøre et visst inngrep i personvern og retten til privatliv, slik departementet vurderer det.

Likevel er departementet i tvil om det er behov for å gi Arbeidstilsynet adgang til å gjennomføre bevissikring i privat bolig, sett hen til inngrepet i borgernes private sfære. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

Beslutning om bevissikring

Det bør ikke være opp til Arbeidstilsynet selv å bestemme om bevissikring skal tas i bruk. En avgjørelse om dette bør fattes domstolene, etter begjæring fra tilsynsmyndigheten, på samme måte som ved bevissikring etter konkurranseloven § 25, verdipapirhandelloven § 15-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15. En slik fremgangsmåte vil sikre en uavhengig og nøytral vurdering av både mistankegrunnlaget og forholdsmessigheten av tiltaket.

Det følger derfor av skissen til lovbestemmelse at Arbeidstilsynet må fremsette begjæring om bevissikring for tingretten på det sted hvor det mest praktisk kan skje, jf. skissens fjerde ledd. Begjæringen må være skriftlig og begrunnet, og må angi kontrollens formål og hvilke lokaler mv. som det kreves adgang til. Dersom begjæringen tas til følge, må beslutningen angi hvor bevissikring skal kunne gjennomføres og hvilken overtredelse som antas å foreligge, jf. femte ledd første og annet punktum i lovskissen.

Det følger videre av skissen til lovbestemmelse at retten skal kunne treffe sin beslutning uten at den bevissikringen rettes mot, gis adgang til å uttale seg på forhånd og uten at beslutningen meddeles før iverksettelsen. Begrunnelsen for dette er faren for bevisforspillelse.

Det kan tenkes tilfeller der tilsynsmyndigheten ikke har tid til å vente på tingrettens beslutning om bevissikring, uten at formålet med tiltaket settes i fare. Etter lovskissen skal Arbeidstilsynet i slike tilfeller kunne kreve at politiet stenger av området der bevisene kan

⁷ Marius Stub «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» (2011) s. 172 flg.

være, inntil rettens beslutning foreligger. Tilsvarende bestemmelser finnes i konkurranse-loven § 25 sjette ledd, verdipapirhandelloven § 15-4 fjerde ledd og skatteforvaltningsloven § 10-15.

Gjennomføring av bevissikring

Etter lovskissen skal Arbeidstilsynet kunne kreve bistand av politiet for å iverksette bevissikring, jf. sjette ledd. Tilsvarende regler finnes i konkurranse-loven § 25, verdipapirhandelloven § 15-5 tredje ledd og skatteforvaltningsloven § 10-15. Politiets bistand består i å sikre at bevissikringen kan gjennomføres som planlagt. Etter, blant annet, verdipapirhandelloven skal politiet alltid være til stede, dersom det skal sikres bevis i privat bolig. Etter departementets oppfatning bør samme krav stilles i arbeidsmiljøloven, i den utstrekning en eventuell bevissikringshjemmel i arbeidsmiljøloven skal omfatte sikring av bevis i privat bolig, jf. drøftelsen ovenfor om dette.

Tredje ledd i skissen til lovbestemmelse er etter mønster av skatteforvaltningsloven § 10-15, og gir bestemmelser om gjennomføring av bevissikringstiltaket. Det følger således at Arbeidstilsynet skal kunne forsegle arbeidssteder, forretningspapirer eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig. Arbeidstilsynet skal videre kunne ta med seg «ting, herunder kopi av dokumenter og annen informasjon og elektronisk lagret informasjon, som kan ha betydning som bevis for nærmere undersøkelse». Det følger videre at originale dokumenter kan tas med når originalen i seg selv antas å ha særskilt bevisverdi, når bevisverdien vil reduseres ved kopiering eller når dokumentet antas å være et særlig sentralt bevis for lovovertrødelse.

Departementet vil gjenta at bevissikring er et inngripende tiltak som på mange måter motsvarer de straffeprosessuelle virkemidlene: ransaking og beslag. Reglene om beslagsforbud i straffeprosessloven § 204 bør derfor gis tilsvarende anvendelse, jf. femte ledd i lovskissen. Det innebærer at bevissikring ikke kan foretas i dokumenter som inneholder opplysninger som omfattes av begrensningene i vitneplikten, jf. straffeprosessloven §§ 117 til 121 og §§ 124 og 125. Disse bestemmelsene fastsetter at retten ikke kan ta imot vitnemål om opplysninger som skal holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet (§ 117), opplysninger som omfattes av lovbestemt taushetsplikt (§ 118), opplysninger som er betrodd advokater mv. i deres stilling (§ 119), taushetsplikt pålagt av domstol (§ 120), betroelser under sjelesorg og sosialt arbeid (§ 121), forretnings- og driftshemmeligheter (§ 124) og redaktørers kildevern (§ 125).

I tillegg legger departementet til grunn at sentrale regler i straffeprosessloven om gjennomføring av ransaking og beslag bør gis tilsvarende anvendelse i arbeidsmiljøloven. Det omfatter straffeprosessloven § 201 første ledd om at undersøkelsen skal skje så skånsomt som mulig mv., § 207 om opptegnelse av det som beslaglegges, § 208 om adgang til en rettslig prøving av om beslaget skal opprettholdes, § 209 om at beslag kan unnlates mot løfte om eller sikkerhet for at opplysningene vil bli utlevert frivillig og § 213 om at beslag skal oppheves så snart det ikke lenger er behov for at det opprettholdes. En slik mekanisme er innført i konkurranse-loven § 15 og verdipapirhandelloven § 15-5.

Særlig om allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

Som nevnt innledningsvis i høringsnotatet fører Arbeidstilsynet (og Havindustritilsynet) også tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Dette er bestemmelser som skal sikre anstendige arbeidsvilkår og motvirke useriøsitet og sosial dumping. Arbeidsmiljølovens generelle virkemidler; pålegg etter § 18-6, tvangsmulkt etter § 18-7, stansing etter § 18-8 og overtredelsesgebyr etter § 18-10, er gjort tilsvarende gjeldende ved at de tre paragrafene henviser til disse hjemlene. Departementet legger til grunn at dersom det fastsettes en bestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven kapittel 18, bør også denne

gjelde tilsvarende for tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Teknisk vil dette gjøres ved å inkludere bevissikringsbestemmelsen i respektive lovhenvvisninger i de tre lovparagrafene.

8 Arbeidstilsynets påleggskompetanse

8.1 Gjeldende rett

Etter arbeidsmiljøloven § 18-6 første og andre ledd gir Arbeidstilsynet

«de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-12 første, andre, femte og sjette ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-14 a, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

Pålegg skal gis skriftlig, og det skal settes en frist for når det skal være utført. Ved overhengende fare kan Arbeidstilsynet kreve at nødvendige tiltak blir iverksatt straks, jf. § 18-6 andre ledd».

Utgangspunktet for listen som angir Arbeidstilsynets påleggskompetanse, er at Arbeidstilsynet har håndhevingsmyndighet overfor lovens offentligrettslige regler, typisk reglene om HMS og arbeidstid. Lovens privatrettslige regler, for eksempel reglene om arbeidsavtalens innhold og stillingsvernet, håndheves av partene selv.

De senere år har virkeområdet for Arbeidstilsynets påleggskompetanse blitt noe utvidet. Det kan i den sammenheng, blant annet, vises til at sider av innleiereguleringen og visse drøftingsregler knyttet til bruk av midlertidig ansettelse og deltidsansettelse, er lagt under Arbeidstilsynets påleggskompetanse.

Et pålegg etter arbeidsmiljøloven § 18-6 er et rettslig bindende vedtak om å rette et lovstridig forhold. Pålegg er Arbeidstilsynets klart vanligste reaksjon når det oppdages avvik fra regelverket. Til illustrasjon vedtok Arbeidstilsynet i 2023 nærmere 23 000 pålegg.

Dersom pålegg ikke oppfylles innen gjennomføringsfristen, har Arbeidstilsynet flere reaksjonsmidler til disposisjon. For å presse gjennom oppfyllelse av pålegget, kan det ilegges tvangsmulkt, jf. punkt 9 nedenfor, eller pålegges hel eller delvis stans av virksomhetens aktiviteter, jf. punkt 10. Det kan også reageres med ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. punkt 11. Forholdet kan også politianmeldes, jf. særlig straffebestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 19-1 og bestemmelsene om foretaksstraff i straffeloven kapittel 4. I den sammenheng kan det vises til at det generelt er et straffeskjerpene element at «overtredelsen er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet», jf. arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd.

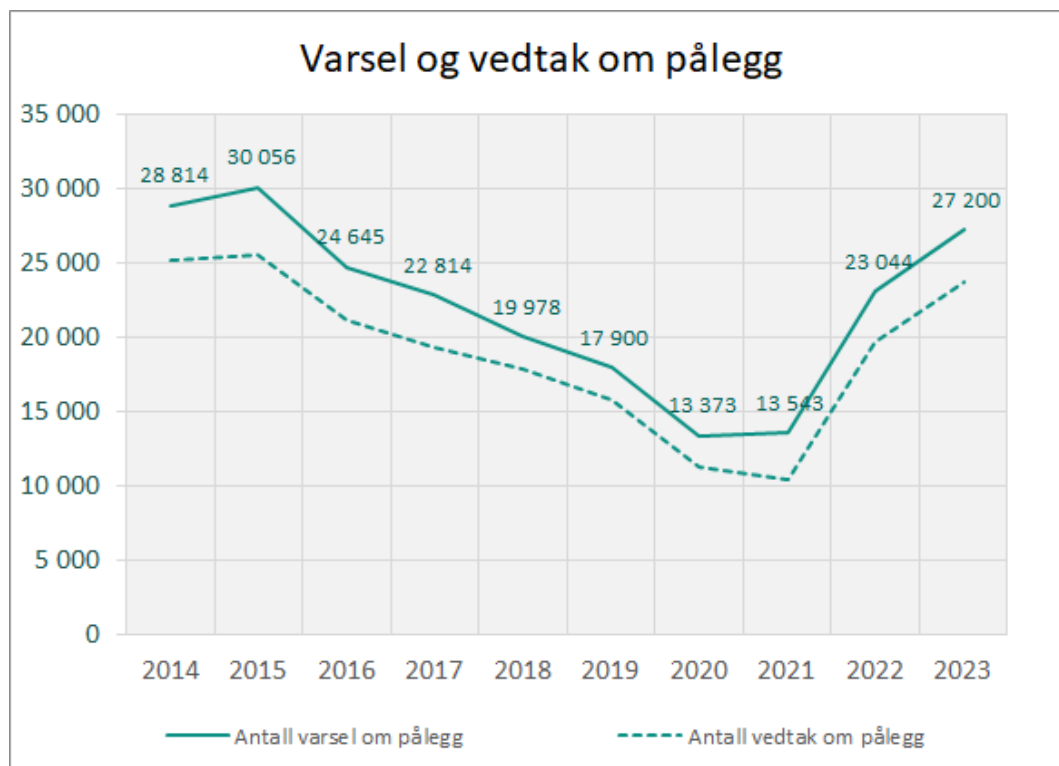
8.2 Arbeidstilsynets praksis

Tall fra Arbeidstilsynet viser at pålegg er det mest sentrale virkemiddelet for å sikre at brudd på arbeidsmiljølovgivningen opphører. Som tabellene viser sank antall varslede og vedtatte pålegg under pandemien, men er på vei opp igjen nå.

Tabell: oversikt over utvikling i antall varsel og vedtak om pålegg, både absolutt og per gjennomførte tilsyn fra 2014 til 2023

	Antall gjennomførte tilsyn	Antall varsel om pålegg	Antall vedtak om pålegg	Varsel om pålegg per tilsyn	Vedtak om pålegg per tilsyn
2014	17 408	28 814	25 100	1,7	1,4
2015	17 923	30 056	25 453	1,7	1,4
2016	15 377	24 645	21 121	1,6	1,4
2017	13 889	22 814	19 318	1,6	1,4
2018	13 389	19 978	17 813	1,5	1,3
2019	12 457	17 900	15 704	1,4	1,3
2020	9 861	13 373	11 201	1,4	1,1
2021	11 616	13 543	10 342	1,2	0,9
2022	12 125	23 044	19 689	1,9	1,6
2023	12 917	27 200	23 618	2,1	1,8
2014–2023	136 962	221 367	189 359	1,6	1,4

Tabell: oversikt over utvikling i antall varsel og vedtak om pålegg fra 2014 til 2023.



Tall fra Arbeidstilsynet viser at virksomhetene i stor grad innfrir pålegg som ilegges. Perioden 2022 til april 2024 viser at ca. 80 prosent av påleggene er oppfylt eller avsluttet uten bruk av pressmiddel, se nærmere under punkt 9 (tvangsmulkt) og punkt 10 (stansing) om bruk av pressmidler.

8.3 Departementets vurderinger

8.3.1 Generelt

Pålegg er tilsynsmyndighetens mest sentrale virkemiddel i håndhevelsen av arbeidsmiljøloven. Tallene fra Arbeidstilsynet viser at det er høy grad av etterlevelse.

Angivelsen av påleggskompetansen i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd er også avgjørende for den materielle rekkevidden av arbeidsmiljølovens bestemmelser om tvangsmulkt, for bruk av stansingsvedtak som pressmiddel for oppfyllelse av pålegg samt for bruk av overtredelsesgebyr som reaksjon på forutgående lovbrudd.

Departementet har på generelt grunnlag ikke oppfattet at det er behov for å foreta betydelige endringer i Arbeidstilsynets påleggskompetanse i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd.

Et spørsmål som har vært gjenstand for særlig oppmerksomhet, er hvorvidt Arbeidstilsynet har påleggskompetanse med hensyn til arbeidstakerdefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. Departementet viser særlig til stortingsbehandlingen av Prop. 14 L (2022–2023) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i konsern) og anmodningsvedtak 493 hvor det fremgår:

«Stortinget ber regjeringen snarest mulig utrede et lovforslag om å gi Arbeidstilsynet påleggskompetanse med hensyn til arbeidstakerbegrepet definert i § 1-8 og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Departementet vil i den sammenheng vise til at Arbeidstilsynet gjennom arbeidsmiljøloven § 18-6 allerede har full kompetanse til å «håndheve» arbeidstakerdefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8. Arbeidsmiljøloven regulerer i hovedsak relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og forutsetter således at det foreligger et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold, for å komme til anvendelse. Når Arbeidstilsynet gir arbeidsgiver et pålegg om å etterleve arbeidsmiljølovens krav, har dermed Arbeidstilsynet forutsetningsvis tatt stilling til at det foreligger et arbeidstakerforhold, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8. Som regel fremkommer dette bare som en uuttalt (men nødvendig), forutsetning for Arbeidstilsynets vedtak. Det er likevel ingenting i veien for at Arbeidstilsynet gjennom pålegg etter § 18-6 kan ta stilling til hvorvidt konkrete arbeidere er å anse som arbeidstakere etter legaldefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8, for eksempel i et pålegg om at det må utarbeides skriftlig arbeidsavtale etter § 14-5. Dette gjøres også i praksis av Arbeidstilsynet. Brudd på slike pålegg kan sanksjoneres av Arbeidstilsynet på vanlig måte med tvangsmulkt, stans eller overtredelsesgebyr.

8.3.2 Pålegg om Arbeidstilsynets adgang til virksomheten

Bestemmelsen om at Arbeidstilsynet til enhver tid skal ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 18-4, er i dag ikke omfattet av påleggskompetansen etter § 18-6. Dersom Arbeidstilsynet ikke får adgang til en virksomhet, er tilsynet etter, gjeldende regelverk, derfor henvist til å anmelde overtredelsen til politiet.

I 2019 ble bestemmelsene om opplysningsplikt (§ 18-5) og stansingsvedtak (§ 18-8) inkludert i påleggskompetansen, med den konsekvens at Arbeidstilsynet kan benytte de alminnelige reaksjonsmidlene i loven for å legge press på at vedtak om stans og oppfyllelse av opplysningsplikten gjennomføres, jf. Prop.61 LS (2019–2020). Endringen innebar også at disse lovbruddene i seg selv kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

De samme hensynene gjør seg langt på vei gjeldende for § 18-4. For å kunne drive effektivt tilsynsarbeid, er det viktig at Arbeidstilsynet får adgang til virksomhetenes lokalteter for å kunne foreta nødvendig inspeksjon. Arbeidstilsynet bør også ha mulighet til å kunne gi pålegg om å få adgang til virksomheten og eventuelt følge opp med tvangsmulkt eller stansingsvedtak, dersom pålegget ikke følges opp og sanksjonere en eventuell adgangsnekt med overtredelsesgebyr.

Departementet erkjenner at tidshensynet i mange tilfeller vil gjøre at det kan være mindre praktisk å utstede pålegg eller fatte andre vedtak, i den grad inspektørene blir nektet adgang til en virksomhet. Dersom en virksomhet nekter Arbeidstilsynets adgang, kan det være grunn til å anta at årsaken er et ønske om å skjule lovstridige forhold. I slike situasjoner vil det ofte være nødvendig med mer umiddelbare reaksjoner, jf. punkt 12 nedenfor. Departementet mener likevel at Arbeidstilsynet bør ha muligheten til å håndheve også brudd på § 18-4 gjennom den alminnelige påleggskompetansen sin, på lik linje med §§ 18-5 og 18-8. Departementet viser også til at pålegg etter omstendighetene kan gis muntlig (som bekreftes skriftlig i etterhånd) og med svært kort frist for oppfyllelse. Departementet foreslår på denne bakgrunn at også Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang inkluderes i påleggskompetansen til Arbeidstilsynet. Lovteknisk foreslås det at dette gjøres ved at § 18-4 tas inn i oppregningen i § 18-6 første ledd.

8.4 Forslag

Arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-12 første, andre, femte og sjette ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-14 a, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-4, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

9 Tvangsmulkt

9.1 Gjeldende rett

Etter arbeidsmiljøloven § 18-7 kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfyllelse av et pålegg, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkten kan enten gis sammen med primærvedtaket eller i eget vedtak etter at påleggsfristen er utløpt. Hovedregelen er at vedtak om tvangsmulkt skal varsles på forhånd, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd.

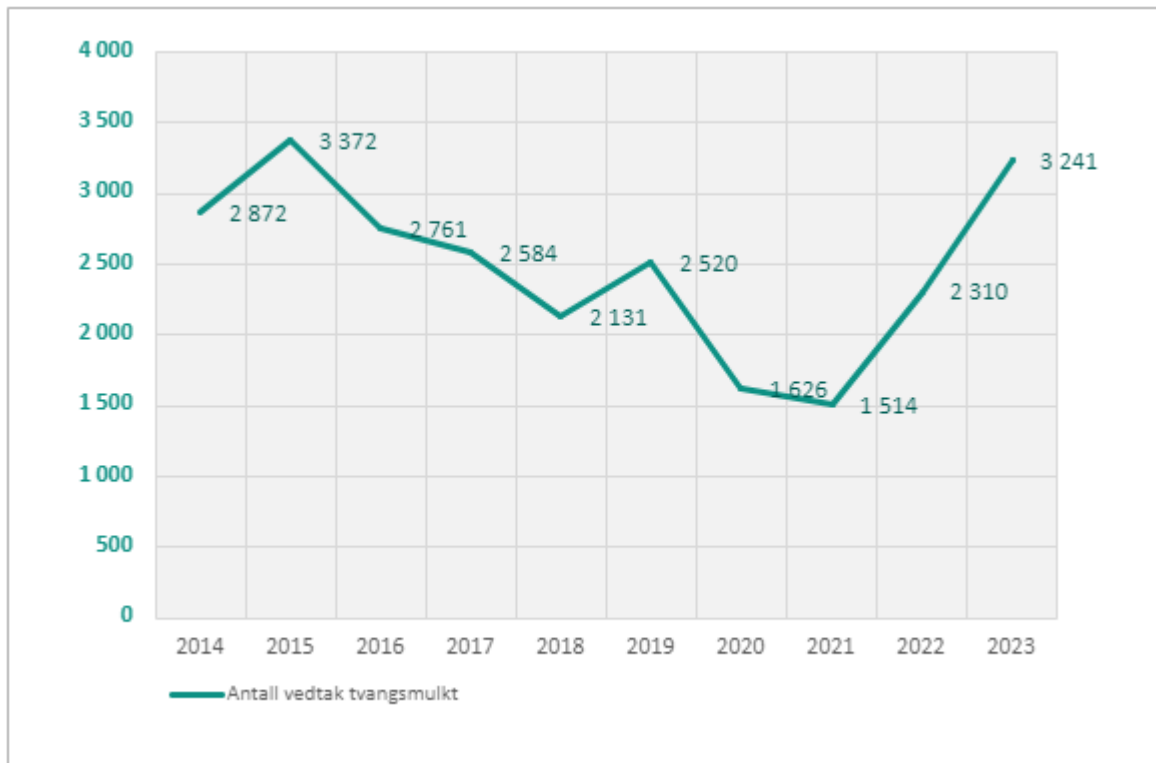
Tvangsmulkt kan i henhold til § 18-7 også fastsettes som engangsmulkt. Engangsmulkt kan benyttes når det er «særlig påkrevd at pålegget oppfylles innen fristen», jf. Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) punkt 5.4.2.2 Det følger videre av arbeidsmiljøloven § 18-7 at Arbeidstilsynet, helt eller delvis, kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Formålet med tvangsmulkt er at den skal fungere som et pressmiddel for å sikre at et pålegg oppfylles. Tvangsmulkt er dermed ikke noen straffereaksjon, verken formelt eller reelt. Bruk av tvangsmulkt utelukker ikke bruk av straff overfor samme lovbrudd, men er et moment det skal tas særlig hensyn til ved avgjørelse av om foretaksstraff skal ilegges og ved utmåling av slik straff, jf. straffeloven 28. Det vises for øvrig til punkt 11.4 nedenfor om forholdet til bruk av overtredelsesgebyr.

9.2 Arbeidstilsynets praksis

Tabellen under viser utviklingen i antall vedtak om tvangsmulkt fra 2014 til 2023. Antall vedtak sank under pandemien, men er nå på vei opp igjen.

Tabell: oversikt over utvikling i antall vedtak om tvangsmulkt fra 2014 til 2023.



Arbeidstilsynet understreker i sine interne retningslinjer for bruk av tvangsmulkt at målet med ileggelse av slik mulkt, er å få virksomheten til å oppfylle det opprinnelige pålegget. Det er ikke et mål i seg selv at tvangsmulkten skal begynne å løpe. For å sikre at tvangsmulkten fungerer som et reelt pressmiddel, skal saken følges tett opp og inspektøren skal vurdere tvangsmulktens størrelse i hvert tilfelle. Det skal, blant annet, tas hensyn til omfanget og viktigheten av pålegget, antall pålegg (avvik) som vedtaket omfatter, kostnader for virksomheten med å gjennomføre pålegget, hvor lang tid det tar å gjennomføre pålegget og hvor stor den løpende tvangsmulkten kan bli innen pålegget er oppfylt.

Tvangsmulkt fastsettes per pålegg angitt i vedtaket. Hovedregelen er at løpende tvangsmulkt per pålegg ikke skal settes lavere enn kr 1000 per virkedag. Det kan settes lavere dersom vedtaket omfatter mange pålegg, eller at vedtaket retter seg mot en mindre virksomhet hvor tvangsmulktens størrelse totalt sett vil fremstå som urimelig. Dersom det utmåles engangsmulkt er hovedregelen at den kun unntaksvis kan settes under kr 10 000.

9.3 Departementets vurderinger

Hvis virksomheten ikke oppfylder pålegg innen fristen, skal Arbeidstilsynet som den klare hovedregel følge opp med ett av lovens to pressmidler, det vil si vedtak om tvangsmulkt etter arbeidsmiljøloven § 18-7 eller pålegg om helt eller delvis stans av virksomhet etter § 18-8 første punktum. Arbeidsmiljøloven angir ikke hvilket pressmiddel som skal anvendes, men i tråd med føringer fra forarbeidene skal tvangsmulkt som hovedregel benyttes som det primære pressmiddelet.

Bestemmelsen i § 18-7 gir ikke regler om utmåling av tvangsmulkten. Etter tilsynspraksis skal mulkten settes så høyt at det ikke bare vil være ulønnsomt å neglisjere pålegget, men slik at virksomheten vil finne det uholdbart å forholde seg passiv.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at virksomhetene oppfyller pålegget i omtrent 78 prosent av tilfellene hvor tvangsmulkt varsles eller vedtas. I 33 prosent av tilfellene er det tilstrekkelig at det fremsettes varsel om tvangsmulkt. Slik departementet ser det, er tvangsmulkt et effektivt virkemiddel som fungerer godt. I de tilfellene vedtak om tvangsmulkt ikke er tilstrekkelig for å få virksomheten til å rette opp de lovstridige forholdene, vil Arbeidstilsynet kunne benytte stansing som et kraftigere pressmiddel. Etter departementets syn fungerer tvangsmulktordningen etter sin hensikt og det er ikke grunn til å foreslå endringer i arbeidsmiljøloven § 18-7.

10 Stansingsvedtak

10.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-8 gir Arbeidstilsynet hjemmel til helt eller delvis å stanse en virksomhets aktiviteter i to situasjoner: som administrativt pressmiddel for å få gjennomført et pålegg og som akutt vernetiltak i farlige situasjoner. Når det gjelder det første alternativet, kan en virksomhet stanses, dersom et pålegg ikke oppfylles innen angitt frist. I tråd med føringer i lovforarbeidene, vil stansing som pressmiddel som regel benyttes etter at virksomheten har vært ilagt tvangsmulkt, uten at det har ført til at pålegget har blitt oppfylt, og kan slik sett anses som sekundært til tvangsmulkt. Samtidig er det også åpnet for at stans kan benyttes som primært virkemiddel, dersom det er viktig at pålegget blir oppfylt raskt. Hovedregelen er at vedtak om stans som pressmiddel skal forhåndsvarsles, jf. forvaltningsloven § 16. Stansingsvedtak etter dette alternativet kan i utgangspunktet opprettholdes til pålegget er oppfylt.

Når det er nødvendig som akutt vernetiltak, kan Arbeidstilsynet også stanse en virksomhets aktiviteter selv om pålegg ikke er gitt på forhånd. Vilkåret for stansing etter dette alternativet, er at det foreligger en situasjon som innebærer «overhengende fare» for liv eller helse. Det kan bare vedtas stans, i den utstrekning det er nødvendig, for å avverge den overhengende faren. Dersom det for eksempel mangler en verneinnretning på en maskin og dette utgjør en overhengende fare for operatøren, rekker ikke stansingshjemmelen lenger enn å sørge for at maskinen ikke benyttes før faren er fjernet. Øvrig virksomhet på arbeidsplassen kan fortsette som før.

En alminnelig forutsetning er at stansingsvedtaket ikke må være mer inngripende enn nødvendig, for å få gjennomført pålegget eller avverget faren.

10.2 Arbeidstilsynets praksis

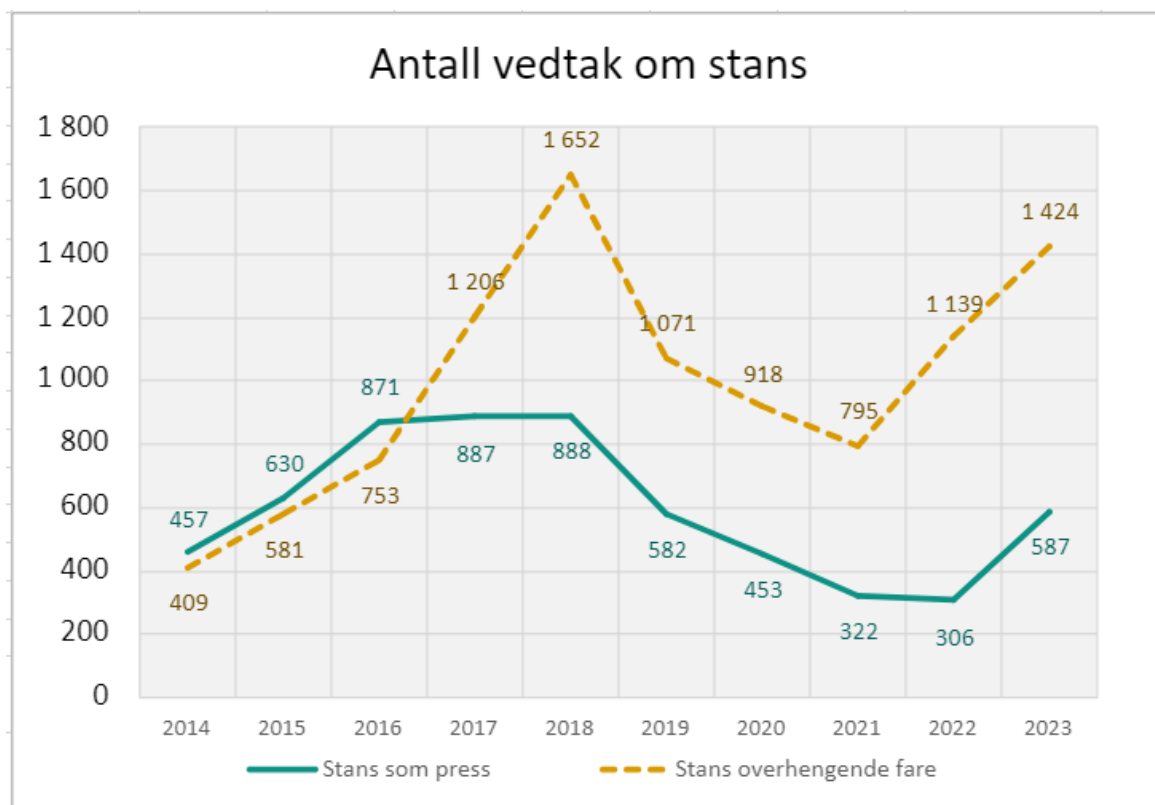
Stans ved overhengende fare benyttes særlig innenfor bygg- og anlegg og kan for eksempel gjelde arbeid i høyden uten nødvendig sikring.

I 2023 fattet Arbeidstilsynet 1424 stansingsvedtak på grunn av overhengende fare for liv eller helse. Dette er en økning på 25 prosent fra 2022.

Bruk av stans som pressmiddel ble benyttet 587 ganger i 2023; nesten en dobling fra 2022.

Som tabellen under viser, sank vedtak om stans under pandemien, men er nå på vei opp igjen.

Tabell: oversikt over utvikling i antall stansingsvedtak fra 2014 til 2023.



10.3 Departementets vurderinger

Arbeidsmiljøloven § 18-8 gir Arbeidstilsynet en bred adgang til å påby hel eller delvis stans av en virksomhet. Adgangen til å stanse virksomheten kan benyttes både ved overhengende fare for liv eller helse, men også som pressmiddel ved manglende oppfyllelse av pålegg. Stansingsvedtak kan opprettholdes helt frem til pålegget er oppfylt og er etter omstendighetene en meget inngrepende reaksjon overfor virksomheten. Departementet mener det er viktig at Arbeidstilsynet har en slik mulighet til å slå ned på lovbrudd og økningen i antall stansingsvedtak viser at det er behov for et slikt verktøy.

Departementet er av den oppfatning at stansingsbestemmelsen i all hovedsak fungerer etter sin hensikt. Det er ikke forhold som tilsier at stansingsadgangen bør utvides eller at det bør foretas andre materielle endringer i stansingsbestemmelsen i § 18-8. Departementet mener imidlertid at det er behov for å foreslå endringer for å sikre *gjennomføring* av stansingsvedtak. Ved manglende etterlevelse av stansingsvedtak gir dagens hjemler Arbeidstilsynet begrensede muligheter til å håndheve vedtaket om stans. Departementet foreslår derfor å lovfeste en plikt for politiet til å bistå ved gjennomføring av stansingsvedtak. Det vises til punkt 12 nedenfor.

11 Overtredelsesgebyr

11.1 Innledning

Etter arbeidsmiljøloven § 18-10 kan virksomheter ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på de bestemmelsene som regnes opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, og 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.

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

Regler om overtredelsesgebyr må gis innenfor de rammer og begrensninger som følger av EMK, Grunnloven og andre internasjonale forpliktelser, jf. nærmere omtale straks nedenfor. Under punkt 11.3 gis deretter en oversikt over Arbeidstilsynets gjeldende praksis for ilegging av overtredelsesgebyr. Departementet foretar deretter en systematisk gjennomgang av de ulike sidene av gjeldende gebyrbestemmelse i arbeidsmiljøloven § 18-10. I punkt 11.6 vurderer departementet særskilt hvorvidt Arbeidstilsynet bør få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer.

11.2 Rettslige skranker

11.2.1 Grunnloven og EMK

Grunnloven § 96 bestemmer at ingen skal «straffes uten dom». Administrativt ilagte sanksjoner har tradisjonelt ikke blitt ansett som «straff» i Grunnlovens forstand. Departementet viser til redegjørelse for problemstillingen i Prop. 62 L (2015–2015) punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr vil derimot regelmessig måtte anses som straff etter EMK. Det gjør at rettighetene i konvensjonens artikkel 6 om en rettfærdig rettergang må overholdes også ved ilegging av overtredelsesgebyr. Videre er lovskravet nedfelt i EMK artikkel 7. Etter denne bestemmelsen kan ingen straffes uten lovhjemmel. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold («dobbeltraff») følger av EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4), enten denne skjer administrativt eller straffeprosessuelt. Forbudet innebærer at samme forhold i utgangspunktet ikke kan forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetet. Forbudet mot dobbeltraff er ikke til hinder for at ulike myndigheter forfølger samme forhold samtidig i ulike spor. Forholdet er nærmere beskrevet i forarbeidene til forvaltningsloven, se Prop. 62 L (2015–2016) punkt 11.

EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) verner inngrep i eiendomsretten. Både vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning vil i en rekke tilfeller utgjøre inngrep i retten til eiendom.

Det er nærmere redegjort for EMK og rettighetenes betydning ved utformingen av regler om administrative sanksjoner i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.3–4.6. Departementet viser til det som fremkommer her.

11.2.2 Vernet mot selvinkriminering og forvaltningens veiledningsplikt

Vernet mot selvinkriminering fremgår ikke direkte av EMK, men er innfortolket i kravet om rettfærdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1. Det kommer også til uttrykk i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr. 3 bokstav g. Et visst vern mot selvinkriminering følger også av Grunnloven. I norsk strafferett kommer det til uttrykk gjennom flere bestemmelser i straffeprosessloven, samt gjennom de ulovfestede reglene om bevisavskjæring i straffesaker, jf. for eksempel Rt-1999-1269. Vernets virkeområde er nærmere redegjort for i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22.1. Her fremgår det, blant annet, at

vernet gjelder overfor fysiske og juridiske personer, men at det skal mer til før juridiske persons vern anses krenket.

Etter forvaltningsloven § 48 har forvaltningsorganer en særskilt plikt til å orientere om taushetsrett når svaret eller utlevering av dokumenter eller gjenstander, vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsloven § 48 legger til rette for at parten skal kunne velge å benytte seg av en eventuell taushetsrett eller rett til å nekte å utlevere dokumenter eller gjenstander, for dermed å kunne unngå å bidra til egen fellelse (selvinkriminering). Veiledningsplikten gjør seg gjeldende overfor en «part» i en «sak om administrativ sanksjon». For at det skal være tale om en «sak» om administrativ sanksjon, er det ikke tilstrekkelig at lovgivningen åpner for illeggelse av administrative sanksjoner. Saken blir en sanksjonssak først fra det tidspunktet vedkommende regnes som siktet etter EMK. Det vises til Prop. 62 L (2015–2016) s. 30 for en nærmere omtale av siktelsesbegrepet etter EMK.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 48 er ment å dekke de kravene som følger av EMK og skal gi parten adgang til å ivareta sine interesser i saken. Om rekkevidden av veiledningsplikten uttales følgende i Prop. 62 L (2015–2016) s. 202:

«Veiledningsplikt gjelder bare overfor parter som det «er aktuelt for». Dette åpner for å begrense veiledningen til parter som står i en situasjon der vernet mot selvinkriminering i form av en rett til å nekte å svare på spørsmål eller til å utlevere dokumenter eller andre gjenstander, faktisk vil slå inn. En slik begrensning er nødvendig fordi vernet mot selvinkriminering beror på en helhetsvurdering. Det vises til punkt 22.2.2. Det kan imidlertid på forhånd være uklart om det vil foreligge en situasjon der retten til taushet mv. kommer til anvendelse. Det er da ikke noe i veien for å gi veiledning om det vernet som kan foreligge, jf. straks nedenfor.

Forvaltningen kan i sin veiledning nøye seg med å gjøre parten «oppmerksom» på at det «kan» foreligge «en rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff». Lovens formulering angir dermed temaet for veiledningen, samtidig som den viser at det er tale om en begrenset veiledningsplikt. Forslaget er lagt opp slik at en kort, generell veiledning normalt er tilstrekkelig. En slik begrenset veiledning gjør at parten blir oppmerksom på sine (mulige) rettigheter. Dette kan være nyttig ikke minst der det i utgangspunktet foreligger en plikt, kanskje under trussel om straff eller administrativ sanksjon, til å bistå med opplysninger, dokumenter eller gjenstander. Forvaltningen kan her som ellers ha veiledningsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 11 som følger av at en part stiller ytterligere spørsmål om sine rettigheter i saken.»

Det presiseres i lovforarbeidene at forvaltningsloven § 48 ikke danner grunnlaget for vernet mot selvinkriminering. I saker om administrative sanksjoner vil innholdet i rettigheten i praksis måtte fastlegges med grunnlag i EMK og rettspraksis fra EMD. Anvendelsesområdet for selvinkrimineringsvernet ved illeggelse av administrative sanksjoner er klargjort i EMDs dom i saken *Legé mot Nederland*, avsagt 4. oktober 2022. Her uttaler EMD at rettssikkerhetsgarantiene som EMK oppstiller kommer til anvendelse også for administrative sanksjoner, men at de ikke kan håndheves like strengt som i renskårne straffesaker. Det følger av dommen at vernet mot selvinkriminering ikke er absolutt og at vernet primært knytter seg til retten til å nekte å avgi forklaring. Myndighetenes bruk av sanksjonert opplysningsplikt faller i utgangspunktet utenfor selvinkrimineringsvernets anvendelsesområde, såfremt det aktuelle bevismaterialet eksisterte på forhånd og myndighetene var kjent med eksistensen forut for undersøkelsen. Dette i motsetning til en såkalt «fisketur», hvor myndighetene etterspør dokumenter som kan ha relevans for en administrativ sanksjon, men som de ikke

nødvendigvis har kjennskap til på forhånd. Dersom Arbeidstilsynet opptrer i henhold til de retningslinjene som er skissert opp i Legé mot Nederland, skal det mye til for at vernet mot selvinkriminering blir krenket ved innhenting av opplysninger og eventuell etterfølgende sanksjonering.

11.3 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 arbeidsmiljøregelverket. Eksempler på dette kan være der Arbeidstilsynet avdekker alvorlige brudd eller brudd med stort skadepotensiale, 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. Videre følger det av Arbeidstilsynets rutiner at grov arbeidslivskriminalitet og lovovertridelser hvor overtredelsesgebyr ikke vil ha tilstrekkelig effekt som sanksjon, skal politianmeldes.

Når Arbeidstilsynet har avdekket et lovbrudd som oppfyller vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, skal virksomheten varsles om at Arbeidstilsynet vurderer ileggelse av overtredelsesgebyr. I varselet skal det blant annet redegjøres for de faktiske forhold som ligger til grunn for Arbeidstilsynets vurdering, hvilke lov- og forskriftsbestemmelser Arbeidstilsynet mener er brutt og en vurdering av vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr. I henhold til Arbeidstilsynets rutiner skal det i varselet videre angis hvor stort man antar at overtredelsesgebyret vil være. Virksomheten skal gis en rimelig frist til å svare på varselet, normalt tre uker.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at etaten i perioden 01.01.2015–31.12.2023 har fastsatt i underkant av 3 500 gebyrer, og ca. 800 i 2023.

TOTALT SUM VEDTAK OVERTREDELSESGEBYR



Figuren over 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.

	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

Tabellen over viser antall vedtak om overtredelsesgebyr samt gjennomsnittlig, minimum, median og maksimum størrelse på gebyrene fordelt på de enkelte år.

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 arbeidstaker 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.

11.4 Overtredelsesgebyr eller oppfølging i straffesporet – valg av «spor»

Administrativt ilagt overtredelsesgebyr utgjør etter sitt formål et direkte alternativ til bøtestraff etter straffelovgivningen. Ved alvorlige lovbrudd må Arbeidstilsynet alltid vurdere om bruddet skal følges opp strafferettslig med politianmeldelse eller om administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr) skal benyttes. I tilfeller hvor samme forhold kan gi grunnlag for både administrativ sanksjon og straff, må det vurderes hvilket «spor» som skal velges. Det er alltid et viktig hensyn å hindre dobbeltstraff for samme lovbrudd. I forvaltningsloven § 47 er det derfor gitt regler om samordning av sanksjonssaker. For politiet er tilsvarende samordningsplikt hjemlet i straffeprosessloven § 229. Bestemmelsene innebærer at forvaltningsorganet og påtalemyndigheten, i nødvendig grad, må avklare seg imellom hvorvidt et forhold skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.

Når det gjelder forholdet mellom forvaltningssporet og straffesporet, ble det i Prop. 83 L (2012–2013) uttalt at overtredelsesgebyr skal være en sanksjon mot de noe mindre alvorlige overtredelser av regelverket, og at de alvorligste bruddene skal anmeldes til politiet for ordinær straffeforfølgning. Dette utgangspunktet ble gjentatt, men også noe nyansert i forbindelse med innføringen av forvaltningsloven kapittel XI. I Prop. 62 L (2015–2016) la Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at kjerneområdet for overtredelsesgebyr, er de mindre alvorlige overtredelsene, men gjorde unntak fra dette utgangspunktet for brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet. Det ble åpnet for at det ved brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet også kunne tenkes ilagt større overtredelsesgebyrer for alvorlige overtredelser både mot foretak og fysiske personer, se

punkt 13.2.4 i proposisjonen. Mye tyder på at utviklingen har gått i nettopp den retningen. Også i den nylig fremlagte stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet slås det også fast at politi og påtalemyndighet bør håndtere de mest alvorlige lovbruddene.⁸ Straff idømt av domstol bør beholdes saker der andre type reaksjoner eller sanksjoner ikke vil være tilstrekkelige eller er tilgjengelige.

Det klare utgangspunktet er etter dette at de mest alvorlige sakene fortsatt bør anmeldes og etterforskes av politiet. Dette har en side til rettssikkerheten. Det er videre av betydning at politiet, som har midler til å etterforske alle sider ved en sak, i enkelte saker kan avdekke alvorlig kriminalitet knyttet til andre elementer enn arbeidsmiljøverket. Departementet har derfor bedt Arbeidstilsynet om rutinemessig å anmelde grov arbeidslivskriminalitet og lovovertridelser hvor overtredelsesgebyr ikke vil ha tilstrekkelig effekt som sanksjon.

Det faktum at Arbeidstilsynet anmelder en sak til politiet er imidlertid ikke til hinder for at politiet overfører den tilbake til forvaltningssporet. Etter straffeprosessloven § 71c kan påtalemyndigheten beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, *eller* hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt. Bestemmelsen ble innført i 2016, se nærmere omtale i Prop. 62 L (2015–2016) s. 209.

Riksadvokatens har uttalt seg om bruken av straffeprosessloven § 71c i rundskriv RA-2021-1 punkt IV 3:

«Politiet og påtalemyndigheten har begrenset kapasitet til å håndheve de mange straffebestemmelsene i reguleringslovgivningen. Påtalemyndigheten bør derfor i større grad ta i bruk den mulighet som følger av straffeprosessloven § 71c til å henlegge saken og overføre den til forvaltningen hvis saken kan medføre administrativ sanksjon. Slik økning tjener flere formål, nemlig bedre og mer effektiv håndheving, men også mindre bruk av straff. Påtalemyndigheten må så tidlig som mulig – i samråd med forvaltningsorganet – avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig eller administrativt, jf. straffeprosessloven § 229 tredje ledd.»

Påtalemyndigheten har ikke plikt til å overføre saken selv om vilkårene for overføring er oppfylt. I de tilfeller hvor tilbakeføring er aktuelt forventes det at påtalemyndigheten, i tråd med føringer i lovforarbeidene, på et tidlig tidspunkt går i dialog med Arbeidstilsynet om hvorvidt det er hensiktsmessig å overføre saken tilbake til etaten. Departementet legger til grunn at det i denne dialogen vil være relevant å se hen til hvorfor Arbeidstilsynet i utgangspunktet mente at saken hørte best hjemme i straffesporet.

Når det gjelder valg av «spor» viser departementet også til at til stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet, hvor regjeringen konkluderer med at det er behov for å innhente mer kunnskap om bruk av administrative sanksjoner og effekten av slike sanksjoner. Det vises til kapittel 11.5 i stortingsmeldingen:

«Bruk og håndheving av administrative sanksjoner har utviklet seg over tid og uten et samlet kunnskapsgrunnlag om effektene av de ulike sanksjonene. Det er et empirisk åpent spørsmål hvilken type forfølgning som faktisk skaper best etterlevelse. Dermed er det heller ikke klart om de etablerte prinsippene for valg mellom det administrative og strafferettslige sporet virker etter sin hensikt.

⁸ Meld. St. 15 (2023–2024)

Som omtalt over, har flere kontrollatater både hjemler og sanksjoneringspraksis som tilsier at en bøtStraff etter straffelovens bestemmelser, ikke ville gitt noe riktigere resultat enn et administrativt overtredelsesgebyr. På den andre siden kan det være saker som, for kontrollataten, fremstår mindre alvorlige basert på den informasjonstilgangen de har, men der det kan foreligge indikasjoner på at personer i og rundt foretaket har forgreninger til alvorlig kriminalitet. Dette er ofte tilfelle i saker om arbeidslivskriminalitet hvor for eksempel Skatteetaten bare ser skatteunndragelse og Arbeidstilsynet ser brudd på arbeidsmiljøloven. I slike tilfeller vil politiet være nærmere til å etterforske alle sider ved saken. Visse overtredelser, særlig knyttet til såkalte multikriminelle, kan også gi situasjoner der foretaket bør ilegges en administrativ reaksjon (overtredelsesgebyr og/eller tap av konsesjon/tillatelse), men hvor saken likevel bør anmeldes fordi enkeltpersoner bør straffeforfølges med påstand om fengselsstraff. I slike tilfeller er det viktig at den administrative og den strafferettslige forfølgningen samordnes, noe som er presisert i både forvaltningsloven § 47 og i straffeprosessloven § 229.

Bedre kunnskap om effekten av de ulike sanksjonene kan være av betydning for lovgiver ved vurderingen av om det er behov for andre hjemler enn de foreliggende, herunder om det er områder der det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med straff. En kartlegging av effekter vil også kunne bidra til å vurdere om de tilgjengelige hjemlene utnyttes godt nok og brukes riktig, herunder om det er grunnlag for å klargjøre prinsippene som skal legges til grunn for valget mellom administrativ sanksjon og straff i konkrete saker.»

Regjeringen har lyst ut et forskningsprosjekt som skal se nærmere på bruken og effekten av ulike sanksjonshjemler sammenlignet med oppfølging i det tradisjonelle straffespetet. Siktemålet er en mer enhetlig tilnærming til hvilke saker som følges opp av henholdsvis kontrollatene og politi og påtalemyndighet. Prosjektet er forventet å levere endelig rapport i løpet av 2025.

11.5 Overtredelsesgebyr overfor virksomheter

11.5.1 Virkeområdet

Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 gir Arbeidstilsynet hjemmel til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr, dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Det innebærer at den materielle adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr samsvarer med Arbeidstilsynets påleggskompetanse. I tillegg kan overtredelsesgebyr også ilegges for brudd på forskrifter som er gitt i medhold av nevnte bestemmelser.

Etter gjeldende bestemmelse er det «virksomhet» som kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at alle virksomheter som har plikter etter de bestemmelser som regnes opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette gjelder først og fremst plikter som virksomheter har som arbeidsgivere, men er ikke begrenset til dette. For eksempel kan også brudd mot plikter som produsent eller byggherre sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Fysiske personer faller imidlertid utenfor bestemmelsen.

Departementets vurderinger

Slik departementet ser det, er det fortsatt naturlig å knytte Arbeidstilsynets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr sammen med tilsynets påleggskompetanse, ettersom disse reglene allerede er underlagt tilsynets kontroll. Det vises til Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.10.1–3.4.10.4 om vurderingene i denne forbindelse.

Når det gjelder det subjektive virkeområdet for bestemmelsen, det vil si *hvem* som kan ilegges overtredelsesgebyr, er departementet videre av den oppfatning at alle virksomheter som har plikter etter loven fortsatt skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at ikke bare virksomheter i egenskap av å være arbeidsgivere omfattes, men for eksempel også produsenter og importører av kjemikalier maskiner og personlig verneutstyr. Enkelte plikter retter seg også mot innkjøpere av tjenester, jf. forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester (FOR-2012-05-08-408), hvorefter brudd vil kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet er ikke kjent med forhold som tilsier at det subjektive virkeområdet etter § 18-10 første ledd bør endres eller utvides, for så vidt gjelder adgangen til å rette overtredelsesgebyr mot virksomheter for brudd på arbeidsmiljøloven. Som det fremgår av punkt 6.4, foreslår imidlertid departementet at tredjeparter kan pålegges opplysningsplikt, jf. forslaget til nytt tredje ledd i § 18-5. Som en forlengelse av dette, vil Arbeidstilsynet kunne håndheve også denne bestemmelsen gjennom bruk av sine alminnelige virkemidler, herunder ved bruk av overtredelsesgebyr.

Departementet har foretatt en separat vurdering av spørsmålet om å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer. Det vises til punkt 11.6 nedenfor.

11.5.2 Den skjønnsmessige vurderingen i 18-10 andre ledd

Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd overlater til Arbeidstilsynets skjønn hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges. Dersom vilkårene er oppfylt, «kan» Arbeidstilsynet ilegge overtredelsesgebyr. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av om en slik reaksjon vil være hensiktsmessig.

I arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd er det listet opp en rekke momenter som det *skal* legges vekt på i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved den nærmere utmålingen. Oppregningen er ikke uttømmende, men er inntatt for å sikre forutberegnelighet og likebehandling.

I forvaltningsloven § 46 andre ledd er det også listet opp en rekke momenter som *kan* trekkes inn både ved vurderingen av om et foretak skal ilegges administrative sanksjoner og ved individuell utmåling av sanksjonen. Oppregningen er ikke uttømmende og det er i utgangspunktet overlatt til forvaltningens skjønn å avgjøre om de momentene loven regner opp, skal trekkes inn i vurderingen. Momentene som er listet opp i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd er i all hovedsak overlappende med forvaltningsloven § 46, men ordlyden er ikke helt lik.

Departementets vurderinger

Departementet har vurdert hvorvidt § 18-10 andre ledd bør endres, ved at momentlisten fjernes og erstattes med en ren henvisning til forvaltningsloven § 46 andre ledd. Selv om de to momentlistene langt på vei er overlappende, og ikke uttømmende, kan det oppfattes som forvirrende at det er fastsatt to ulike momentlister i henholdsvis arbeidsmiljøloven og forvaltningsloven. Ettersom forvaltningslovens saksbehandlingsregler uansett vil gjelde, vil

det kunne være hensiktsmessig å erstatte gjeldende bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd med en henvisning til forvaltningslovens § 46 andre ledd.

Departementet legger samtidig til grunn at det har en egenverdi for brukerne av arbeidsmiljøloven at de kan lese ut av gebyrbestemmelsen i § 18-10 hvilke momenter som er særlig viktige ved ileggelse og eventuell utmåling av overtredelsesgebyr. Departementet foreslår derfor ikke å fjerne momentlisten. For en nærmere omtale av momentene vises det til Prop. 83 L (2012–2013) s. 58.

Etter departementets vurdering er det likevel gode grunner som taler for at momentlisten i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd ikke bør være obligatorisk, slik den er i dag. Etter gjeldende bestemmelse følger det av lovteksten at momentene «skal» vektlegges. I forvaltningsloven § 46 er dette løst på en annen måte, ved at det fremgår at det ved avgjørelsen blant annet *kan* tas hensyn til de aktuelle momentene. Det vises til Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.3.4:

«Saker om overtredelsesgebyr varierer fra saker som i stor grad er kurante og lite inngripende til de alvorlige og inngripende. Ved mindre overtredelsesgebyrer bør det ofte være adgang til å la være å vurdere noen momenter, slik som for eksempel overtreders økonomiske evne. Også dersom loven anga «skal», ville det være adgang til å se bort fra et moment i noen typer saker. I likhet med bøtStraffen ville for eksempel vekten av overtreders økonomiske evne få mindre betydning ved typiske masseovertredelser, selv om det i loven er åpnet for individuell utmåling. Gitt den store variasjonen i saker om overtredelsesgebyr bør ikke lovens ordlyd gjøre hele listen av momenter obligatorisk.»

Departementet slutter seg til dette og foreslår å erstatte «skal» med «kan» i § 18-10 andre ledd, slik at Arbeidstilsynet får større fleksibilitet med hensyn til hvilke momenter som bør vektlegges i den enkelte sak.

Når det gjelder utmåling av overtredelsesgebyr overfor virksomheter, er den øvre rammen for overtredelsesgebyr nylig endret. Tidligere var grensen satt til 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Med virkning fra 1. juli 2024 er den øvre grensen 50 G eller 4 prosent av virksomhetens årsomsetning, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen. Det vises til Prop. 76 L (2023–2024), hvor endringsloven gjennomgås i detalj.

Overtredelsesgebyrets størrelse vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Den lovfestede øvre rammen er ingen utmålingsregel. De viktigste føringene for utmålingen følger av de lovfastsatte momentene i § 18-10 andre ledd og vurderingen bør ta utgangspunkt i disse. Videre vises det til Prop. 76 L (2023–2024) hvor departementet blant annet uttalte følgende om utmålingen:

«Departementet finner det ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste nærmere retningslinjer for gebyrutmålingen. Departementet vil i den forbindelse vise til at de viktigste føringene for utmåling av overtredelsesgebyr allerede følger av de lovfastsatte 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.»

11.6 Overtredelsesgebyr overfor fysiske personer

11.6.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 åpner ikke for å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Straffeansvar kan derimot rettes mot fysiske personer. Straff kan ilegges mot innehaver av virksomhet, arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1. Utgangspunktet er at virksomhetens øverste administrative leder anses som «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten». I henhold til rettspraksis vil også andre i den øverste ledelsen etter omstendighetene kunne anses å være omfattet av begrepet, og dermed av det personlige straffeansvaret. Videre kan arbeidstaker straffes ved uaktsom overtredelse av visse deler av loven, se arbeidsmiljøloven § 19-2.

Overtredelsesgebyr overfor fysiske personer er innført som administrativ sanksjon på flere andre forvaltningsområder. Det vises blant annet til skatteforvaltningsloven § 14-3, hvitvaskingsloven § 49, verdipapirhandelloven § 21-1 flg., verdipapirfondloven § 11-6, åpenhetsloven § 14, personopplysningsloven § 26, jf. personvernforordningen artikkel 83, revisorloven § 14-5, luftfartsloven § 13a-5 og pengespilloven § 36.

11.6.2 Departementets vurderinger

Generelt om reguleringsbehovet

Som det fremgår ovenfor under punkt 11.5, er arbeidsmiljølovens hjemmel for overtredelsesgebyr avgrenset til å gjelde *virksomheter*. I praksis vil riktignok enkelte overtredelsesgebyr måtte dekkes av fysiske personer selv om de formelt er ilagt selskapene. Det gjelder for eksempel for enkeltpersonforetak (ENK) og ansvarlig selskap (ANS). Det er likevel ikke slik at loven legger opp til at enkeltpersoner skal sanksjoneres særskilt, med mindre man følger straffesporet i arbeidsmiljøloven kapittel 19.

Ved innføring av overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel i arbeidsmiljøloven i 2013 var det i utgangspunktet foreslått at også fysiske personer skulle kunne ilegges gebyr. Departementet gikk imidlertid ikke videre med dette forslaget, se Prop.83 L (2012–2013) punkt 3.4.10.2. En regel om personlig gebyransvar ble den gang vurdert som lite praktisk. Det ble, blant annet, vist til at det vil kunne være vanskelig for tilsynsmyndighetene å bevise subjektiv skyld og at det vil kunne oppleves mer inngripende for fysiske personer å bli ilagt overtredelsesgebyr enn for virksomheter. Det ble derfor vurdert som mest hensiktsmessig at fysiske personer skulle forfølges strafferettslig fremfor administrativt. Det fremgikk derfor av proposisjonen at departementet «på nåværende tidspunkt ikke går videre med forslaget om at det skal være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr mot fysiske personer».

Det har siden 2013 skjedd en utvikling i synet på, og i bruken av, administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr. Stadig flere tilsynsmyndigheter har mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr, både overfor virksomheter og fysiske personer, jf. punkt 11.6.1 ovenfor.

Departementet er likevel noe i tvil når det gjelder det konkrete behovet for å innføre en hjemmel i arbeidsmiljøloven som gir Arbeidstilsynet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Departementet er fortsatt av den oppfatning at sanksjoner rettet mot virksomhetene, kombinert med en mulighet til å straffeforfølge både enkeltpersoner og foretak etter arbeidsmiljøloven kapittel 19, samlet sett, utgjør de praktisk viktigste virkemidler i kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet.

Behovet for å ilegge overtredelsesgebyr mot enkeltpersoner vil antagelig være begrenset til de tilfeller hvor Arbeidstilsynet avdekker at én eller flere enkeltpersoner i ledelsen har begått systematiske overtredelser av sentrale plikter i arbeidsmiljøloven, samtidig som et overtredelsesgebyr rettet mot *virksomheten* ikke vil ha tilstrekkelig preventiv effekt. En tenkt situasjon kan for eksempel være at enkeltpersoner sjonglerer flere selskaper, hvor verdier flyttes mellom ulike selskaper før virksomheten oppløses eller blir slått konkurs. I slike tilfeller vil overtredelsesgebyr rettet mot enkeltpersoner kunne være en mer treffsikker sanksjon, såfremt saken ikke forfølges strafferettslig.

Slike tilfeller er antagelig ikke særlig utbredt, slik at det konkrete behovet for å innføre overtredelsesgebyr mot fysiske personer fremstår som relativt lite. Samtidig er det alvorlig, dersom aktører unndrar seg ansvar for overtredelser ved å organisere seg på en slik måte. Denne type saker er ofte komplekse. Det gjelder særlig de tilfellene hvor det kan foreligge indikasjoner på at personer i og rundt virksomheten har forgreininger til alvorlig kriminalitet og hvor det foregår lovbrudd innen ulike regelverksområder. I fellesrapporten for anmeldte saker i 2022⁹ skriver Politidirektoratet og Riksadvokaten blant annet følgende om arbeidslivskriminalitet:

«Det er flere nettverk som begår arbeidslivskriminalitet i Norge i ulike bransjer. Aktørene i nettverkene begår utstrakt skatte- og avgiftskriminalitet, sjonglerer flere selskaper hvor verdier overføres til nye selskap før de slås konkurs, driver utstrakt form for fiktiv fakturering, bruker ulovlig arbeidskraft og bryter med arbeidsmiljøloven. Aktørene i nettverkene er ofte tidligere omhandlet med ulike former for kriminalitet, og flere er tidligere straffet og fradømt retten til å drive selvstendig næringsvirksomhet. For å skjule at de reelt sett drifter nye foretak benytter de i stor grad stråpersoner i formelle roller i foretaket.»

Videre vises det til rapporten «Mer effektiv sanksjonering» (2018), utarbeidet av NTAES. På s. 103 fremgår:

«Misbruk av foretak og konkursregelverket gir kriminelle en mulighet til å unngå innbetaling av krav til det offentlige. Siden krav følger foretaket kan de ikke uten videre overføres til personene som står bak dette. Både i Norge og Sverige ser man stadig raskere omløpshastighet på kriminelles bruk av foretak. Foretak kan videre brukes som et kriminelt verktøy i alle sine livsfaser: i oppstarten, under den aktive fasen og til og med etter at foretaket er konkurs. Selv om foretaket slås konkurs, kan den kriminelle aktiviteten fortsette i andre foretak.»

Rapportene tegner et bilde av kriminelle aktører som står bak organisert kriminalitet. Slike saker, som gjerne involverer brudd på flere type regler, vil ofte være best egnet til å bli fulgt opp i straffespolet, hvor politiet kan etterforske saken med de metodene og tvangsmidlene de har tilgang til. Særlig saker som tidvis inneholder elementer av organisert kriminalitet, forutsetter en god oversikt over de aktuelle miljøene som ikke nødvendigvis Arbeidstilsynet

⁹ Fellesrapport fra Strasak er hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2022/anmeldt-kriminalitet-strasak-2022.pdf>

besitter. En administrativ sanksjon vil ofte ikke gi tilstrekkelig individualpreventiv eller allmennpreventiv effekt i slike saker, jf. også Meld. St. 15 (2023–2024) kapittel 11.3.

Det er likevel en kjensgjerning at både politi og påtalemyndighet har begrensede ressurser til å følge opp arbeidslivskriminalitet. Det vises til omtalen i punkt 11.4 av straffeprosessloven § 71c og Riksadvokatens oppfordring om at påtalemyndigheten i større grad bør ta i bruk denne muligheten til å overføre saker fra straffesporet til forvaltningssporet, se RA-2021-1 punkt IV 3. Dersom politiet, i tråd med Riksadvokatens føringer, fremover vil henlegge flere saker med hjemmel i straffeprosessloven § 71c, kan det tale for at Arbeidstilsynet bør gis mulighet til å ilegge gebyr overfor enkeltpersoner, for å få en tilstrekkelig målrettet sanksjon i de tilfellene det ikke er tilstrekkelig nytte i å sanksjonere virksomheten.

Hensynet til rettssikkerhet gjør seg særlig gjeldende, dersom det skal innføres en hjemmel for å gebyrlegge fysiske personer. Ved inngripende sanksjoner bør fysiske personer, som det klare utgangspunkt, ha tilgang til straffeprosessens rettsikkerhetsgarantier. I Prop. 62 L (2015–2016) er det imidlertid åpnet for at det er et noe større handlingsrom ved brudd på offentligrettslig regulering i næringsvirksomhet, også overfor fysiske personer. Det vil være tilfellet for overtredelser av arbeidsmiljølovgivningen. De rettssikkerhetsmessige aspektene som må hensyntas i vurderingen er oppsummert i NOU 2003: 15 punkt 10.5.6:

«Hensynet til borgernes rettssikkerhet kan derimot være bedre ivaretatt dersom det sanksjoneres i form av straff. Ved administrative sanksjoner er det normalt samme organ som avdekker overtredelsen, «etterforsker» den og ilegger sanksjonen. Hensynet til objektivitet ved «etterforskning» og sanksjonering, og hensynet til at organer med sanksjonskompetanse bør være uavhengige er således ivaretatt ved formell straff, men i liten grad ved administrative sanksjoner. Politiet – som har etterforskning som profesjon, og som er vant til å forholde seg til strenge dokumentasjons- og beviskrav – er også gjennomgående bedre kvalifisert til å drive etterforskning enn forvaltningsorganer. Der slike hensyn er viktige – først og fremst i omfattende/kompliserte saker og i saker der det er tale om å ilegge inngripende sanksjoner – er dette et moment som taler for å opprettholde straff som sanksjon. Motsatt vil hensynet ha liten vekt ved masseovertredelsene der det er enkelt å konstatere hva som har skjedd og hvor reaksjonene er standardisert.

Det er likevel ikke slik at overtrederen alltid blir best stilt etter straffeprosessens bestemmelser. Saksbehandlingsreglene er noe forskjellige i straffesaker og forvaltningssaker. Forvaltningsloven gir overtrederen flere rettigheter under saksforberedelsen enn straffeprosessloven gjør på etterforskningsstadiet. Det gjelder blant annet reglene om innsyn og kontradiksjon. Derimot er adgangen til domstolsprøving mer tungvint og dyrere ved administrative sanksjoner enn ved straff. Søksmålsbyrden ligger hos den som vil ha et sanksjonsvedtak overprøvd, og det må betales rettsgebyr. Straffesaker bringes derimot inn for domstolene av påtalemyndigheten. For utgifter til advokat blir det ikke store forskjeller. Man har normalt ikke rett til forsvarer på det offentliges bekostning når ikke-vedtatte forelegg på bot skal prøves i retten. Annerledes er situasjonen ved rettighetstap, fordi dette etter de gjeldende regler ikke kan tas med i forelegg. Hvis påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om rettighetstap, må det derfor tas ut tiltale, og da får siktede krav på offentlig betalt forsvarer etter hovedregelen i straffeprosessloven § 96 første ledd.»

Departementet slutter seg til dette og mener det i hovedsak gir en dekkende beskrivelse av de prosessuelle forskjellene i straffesporet og det administrative sporet. Forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler og reglene om administrative sanksjoner i kapittel IX vil bidra til å ivareta rettssikkerheten også for fysiske personer. Som påpekt i Prop. 62 L (2015–

2016) punkt 7.4.3.2 er det imidlertid ikke tilstrekkelig å vise til at disse bestemmelsene generelt vil tilrettelegge for rettssikkerhet. Det må foretas en konkret vurdering av hvordan rettssikkerheten kan ivaretas, ut fra hvilket område en er på og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt sakstypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevisspørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, andre virkninger som ileggelse av sanksjonen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som foreligger innenfor lovens rammer, hvem som typisk er pliktsubjekt og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.

Når det gjelder overtredelser på arbeidsmiljøområdet, mener departementet at den enkeltes rettssikkerhet vil kunne bli tilstrekkelig ivaretatt av Arbeidstilsynet, selv om straffeprosesslovens bestemmelser ikke kommer til anvendelse. Arbeidstilsynet har gjennom kjennskap til regelverket, bransjene og annen spesialkompetanse gode forutsetninger for å vurdere de aktuelle rettslige og faktiske spørsmålene og for å foreta en forsvarlig skjønnsutøvelse. Arbeidstilsynet har allerede erfaring med ileggelse av overtredelsesgebyr overfor virksomhetene og er, etter departementets vurdering, godt rustet til å også kunne håndtere overtredelsesgebyr overfor fysiske personer på en betryggende måte.

I praksis vil det kunne oppstå vanskelige vurderinger når Arbeidstilsynet avdekker overtredelser av arbeidsmiljølovgivningen og må velge hvorvidt overtredelsen skal anmeldes, om etaten skal sanksjonere virksomheten som sådan eller om det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr til en enkeltperson. Når både virksomheten og fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr for samme forhold, kan det også oppstå rollekonflikter mellom virksomheten og personen, i form av at det er ulike interesser som beskyttes. Ettersom fysiske personer kan straffes etter arbeidsmiljøloven kapittel 19 for de samme forholdene, er imidlertid ikke dette ukjente problemstilling for aktørene eller Arbeidstilsynet.

Departementet forutsetter at Arbeidstilsynet kan utarbeide gode rutiner og retningslinjer for at enkeltpersoner skal kunne ivareta sine rettigheter under forvaltningsprosessen, for eksempel ved at det gis tilstrekkelig veiledning om taushetsplikten av hensyn til den enkeltes vern mot selvinkriminering, jf. forvaltningsloven § 48. Departementet forutsetter videre at Arbeidstilsynet har gode rutiner for å vurdere hvilke saker som skal politianmeldes og at tilsynsmyndigheten går i dialog med politiet, der det er nødvendig, jf. også samordningsplikten i forvaltningsloven § 47. Samlet sett er dette forhold som medfører at den enkeltes rettssikkerhet, etter departementets vurdering, vil bli tilstrekkelig ivaretatt, dersom det innføres hjemmel for overtredelsesgebyr mot fysiske personer.

Oppsummert mener departementet at det, i de fleste tilfeller, vil være tilstrekkelig å sanksjonere virksomheten og eventuelt straffeforfølge enkeltpersoner etter arbeidsmiljøloven kapittel 19. Samtidig vil muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer kunne være nødvendig for å oppnå den ønskede effekten, for de tilfellene som ellers ikke blir tilstrekkelig fanget opp av de eksisterende sanksjonene eller straffesporet. Relativt sett vil det formodentlig dreie seg om få tilfeller, men samtidig vil det kunne være tale om grove og gjentatte overtredelser som bør fanges opp. En hjemmel for å ilegge gebyr til enkeltpersoner vil da fungere som en slags sikkerhetsventil, som vil kunne benyttes overfor de aktørene som forsøker å organisere seg på en slik måte at sanksjoner mot virksomheten ikke har tilstrekkelig effekt. Med et slikt perspektiv vil sanksjoner overfor virksomhetene fortsatt være det primære virkemiddelet, men slik at overtredelsesgebyr overfor fysiske personer vil kunne benyttes der sanksjonering av virksomheten antas å være utilstrekkelig.

Departementet ber på denne bakgrunn høringsinstansene særskilt om å kommentere *behovet* for å innføre en slik hjemmel. Videre skisserer departementet i det følgende hvordan en

bestemmelse som gir Arbeidstilsynet adgang til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr kan se ut, og ber også om høringsinstansenes synspunkter til dette.

Hvilke handlingsnormer bør eventuelt omfattes

Når det gjelder den nærmere utformingen av en eventuell bestemmelse om overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, er departementet av den oppfatning at det er naturlig å knytte den til Arbeidstilsynets påleggskompetanse i § 18-6. På den måten vil bestemmelsen i utgangspunktet få samme virkeområde som hjemmelen for overtredelsesgebyr overfor virksomheter, se § 18-10 første ledd.

Hvilke personer skal eventuelt kunne ilegges overtredelsesgebyr

Utgangspunktet er at overtredelsesgebyr kan ilegges den som har plikter, eventuelt er ansvarlig, etter den relevante handlingsnormen, med mindre noe annet er særskilt bestemt. Hvorvidt fysiske personer vil kunne overtre en bestemmelse, avhenger dermed av hvordan handlingsnormen er nærmere utformet. Det vises til Prop.62 L (2015–2016) punkt 9.3:

«En administrativ sanksjon retter seg mot en begått overtredelse av plikter (påbud eller forbud) fastsatt i lov eller i forskrift eller individuell avgjørelse gitt med hjemmel i lov, jf. definisjonen gitt i punkt 3.2. Denne plikten kan også kalles en «handlingsnorm». Bestemmelsen om at overtredelse av en slik plikt kan medføre en administrativ sanksjon, kan på sin side kalles en «sanksjonshjemmel».

[...]

Departementet understreker behovet for at handlingsnormen, som er en del av grunnlaget for å kunne sanksjonere overtredelser av loven, utformes tilstrekkelig klart. Det gjelder både med sikte på hvilke plikter som gjelder og hvem som har plikter etter loven. I mange tilfeller vil handlingsnormen avgjøre hvem som kan ilegges sanksjoner, idet sanksjonshjemmelen ofte nøyer seg med å vise tilbake til den som har plikter, eventuelt er «ansvarlig», etter handlingsnormen. Tilstrekkelig bevissthet om hvem som er adressat for handlingsnormene kan bidra til mer effektiv håndheving av lovgivningen.»

De fleste av reglene i arbeidsmiljøloven oppstiller plikter/handlingsnormer for arbeidsgiver, hvilket gjør at ansvaret bør begrenses til dem som er å anse som arbeidsgivere. Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd første punktum definert som «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste». Etter § 1-8 andre ledd andre punktum fremkommer det videre at det «som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten». Tilsvarende avgrensning er også benyttet i arbeidsmiljøloven § 19-1, som regulerer straffansvaret. Uttrykket «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» er innarbeidet i arbeidsmiljølovgivningen og departementet finner det naturlig at kretsen av personer som bør kunne ilegges et personlig overtredelsesgebyr, avgrenses på samme måte.

Med «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten», vises det i første rekke til virksomhetens øverste administrative leder. Begrepet kan imidlertid også favne videre, jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–1976). Rettspraksis viser at flere enn den øverste bedriftsledelsen etter omstendighetene, kan være omfattet. Avgjørelsen av hvorvidt man er å anse som «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten», vil bero på en samlet bedømmelse av hvilken faktisk og rettslig myndighet vedkommende har til selvstendig å treffe avgjørelser om virksomheten, jf. Rt-1985-185. Det må likevel avgrenses mot de som har oppgaver med arbeidsledelse, sml. arbeidsmiljøloven § 2-3 tredje ledd og Ot.prp. nr.3 (1975–76) s. 36.

Departementet har vurdert hvorvidt en slik avgrensning av bestemmelsen blir for snever, ettersom det ikke omfatter for eksempel eiere eller styremedlemmer. Departementet viser for det første til at til ansvar for eksempel styremedlemmer først og fremst reguleres av selskapslovgivningen. Samtidig viser departementet til at det ved vurderingen av hvem som «i arbeidsgivers sted leder virksomheten», skal legges avgjørende vekt på realitetene og ikke de formelle forholdene. Det vil si at et personlig gebyransvar vil måtte kunne rettes mot den som reelt sett leder virksomheten, selv om vedkommende ikke har noen formell rolle i virksomheten, for eksempel ved at det er benyttet stråmenn i ledende stillinger. På samme måte må det også legges til grunn at, blant annet, eiere og styremedlemmer kan bli ansett for å lede virksomheten, dersom det er realiteten.

Når skal overtredelsesgebyr overfor fysiske personer eventuelt kunne benyttes

Etter departementets oppfatning vil det være hensiktsmessig å bygge opp en eventuell gebyrregel mot fysiske personer etter samme systematikk som gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr mot virksomheter, det vil si at den utformes som en «kan-regel» kombinert med en angivelse av de mest sentrale momentene som bør vektlegges i vurderingen av om gebyr skal ilegges og i gebyrutmålingen.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd fastsetter at det «[v]ed individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne». Slik departementet ser det, er dette generelle, sentrale momenter som vil gi god veiledning både når det vurderes om gebyr skal ilegges, og ved utmåling av eventuelt gebyr, og antar at det vil være hensiktsmessig uttrykkelig å lovfeste dette i en bestemmelse om overtredelsesgebyr for fysiske personer i arbeidsmiljøloven.

Selv om det innføres en gebyrhjemmel rettet mot enkeltpersoner, legger departementet til grunn at virksomhetene fortsatt skal være det primære «gebyrobjektet». Slik departementet ser det, bør overtredelsesgebyr overfor fysiske personer fortrinnsvis være aktuelt der tilsynsmyndigheten har rimelig grunn til å tro at sanksjonering av virksomheten vil være utilstrekkelig. Etter departementets syn bør også dette komme til uttrykk i lovteksten, som ett av momentene som bør vektlegges i den skjønnsmessige vurderingen.

De foreslåtte momentene vil ikke utgjøre en uttømmende liste, slik at tilsynsmyndigheten også vil kunne vektlegge andre momenter som er relevante i den enkelte sak.

Øvre ramme

Det følger av forvaltningsloven § 44 annet ledd at overtredelsesgebyr «kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov».

Departementet legger til grunn at en øvre ramme for fysiske personer bør være lavere enn det som nylig er vedtatt for virksomheter, som er 50 G eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning. Departementet antar at et naturlig nivå for øvre ramme i en eventuell bestemmelse om gebyransvar for «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» kan plasseres rundt 25 G (kr. 3 100 700).

Dette er en betydelig beløpsgrense, og et gebyr i det øvre sjiktet vil kunne være meget belastende for den enkelte. Departementet mener likevel at den øvre rammen bør gjenspeile det faktum at overtredelsesgebyr mot fysiske personer først og fremst vil være ment å være et subsidiært virkemiddel, i de tilfellene sanksjoner mot virksomheten ikke er forventet å ha tilstrekkelig effekt. Det tilsier at rammen bør være romslig nok til sikre at også gebyr mot enkeltpersoner vil ha tilstrekkelig avskrekkende effekt. En øvre ramme på 25 G vil gi

Arbeidstilsynet tilstrekkelig handlingsrom til å avpasse størrelsen på gebyret etter overtredelsens art og omfang og omstendighetene for øvrig. Departementet legger for øvrig til grunn at gebyrer i det øvre sjiktet vil måtte være forbeholdt de svært grove tilfellene.

Særlig om allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

Som nevnt flere steder i notatet fører Arbeidstilsynet (og Havindustritilsynet) også tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Dette er bestemmelser som skal sikre anstendige arbeidsvilkår og motvirke useriøsitet og sosial dumping. Arbeidsmiljølovens generelle vedtakshjemler; pålegg etter § 18-6, tvangsmulkt etter § 18-7, stansing etter § 18-8 og overtredelsesgebyr etter § 18-10, er gitt tilsvarende anvendelse gjennom en henvisning fra de tre paragrafene til disse hjemlene. Departementet legger til grunn at dersom det fastsettes en bestemmelse om overtredelsesgebyr for fysiske personer i arbeidsmiljøloven kapittel 18, bør også denne, i tråd med gjeldende systematikk, gjøres tilsvarende gjeldende for tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Endringsforslagene i punkt 14 nedenfor tar høyde for dette.

11.6.3 Skisse til mulig lovbestemmelse

Basert på departementets vurderinger ovenfor legges det frem følgende skisse til bestemmelse:

§ 18-Y Overtredelsesgebyr til fysiske personer

- (1) Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten hvis vedkommende forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, og kan utgjøre inntil 25 ganger grunnbeløpet i folketrygden.*
- (2) Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, kan Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:
 - a. overtredelsens omfang og virkninger,*
 - b. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet,*
 - c. overtrederens skyld og økonomiske evne, og*
 - d. hvorvidt det er rimelig grunn til å tro at overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.**
- (3) Paragraf §18-10 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter denne paragraf.*

11.7 Skyldkravet for ileggelse av overtredelsesgebyr

11.7.1 Gjeldende rett

Det følger av arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd andre punktum at: «Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» Dette betyr at virksomheter kan ilegges overtredelsesgebyr på tilnærmet objektivt grunnlag, jf. Prop. 83 L (2012–2013) kapittel 6.1. Videre uttales det i proposisjonen at vedtak om overtredelsesgebyr kan anvendes ved anonyme og kumulative feil. For anonyme feil er det ikke et krav om at vedkommende som har overtrådt en bestemmelse kan identifiseres. Det stilles imidlertid krav til at det kan

sannsynliggjøres at den anonyme personen har handlet på vegne av virksomheten. Hendelige uhell og force majeure-tilfeller omfattes ikke av ansvaret.

11.7.2 Utvikling i rettspraksis

Etter innføringen av § 18-10 i arbeidsmiljøloven har det skjedd en utvikling av skyldkravet for foretaksstraff, på bakgrunn av praksis fra EMD og Høyesterett. Det vises til HR-2022-1271-A hvor Høyesterett i avsnitt 38 oppsummerer utviklingen:

«Utgangspunktet om at straff kan ilegges på objektive grunnlag er fraveket i HR-2021-797-A. I avsnitt 23 i dommen er det lagt til grunn at det ikke er forenlig med EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7 å straffe et foretak dersom ingen har utvist skyld. Det er vist til nyere praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), hvor det kreves en «mental link» mellom handlingen og de faktiske omstendighetene som statuerer straffansvaret, jf. særlig EMDs storkammerdom 28. juni 2018 *G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia* og EMDs dom 20. januar 2009 *Sud Fondi S.r.l. med flere mot Italia*.»

Både Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet har på denne bakgrunn fått instruks om å anvende skyldkravet i tråd med ny rettspraksis fra EMD, det vil si at kontrollatene de siste årene har innfortolket et uaktsomhetskrav ved anvendelse av bestemmelsen.

Fra 1. juli 2022 ble det lovfestet et skyldkrav i forvaltningsloven § 46 første ledd (om administrativ sanksjon overfor foretak). Endringen innebærer at skyldkravet nå er uaktsomhet, med mindre noe annet er bestemt. Lovendringen ble foreslått på bakgrunn av den nevnte utviklingen i rettspraksis, se Prop. 81 L (2021–2022). Etter lovendringen har forvaltningsloven § 46 første ledd første setning følgende ordlyd:

«Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt.»

Det fremgår av Prop. 81 L (2021–2022) kapittel 6.4 at uaktsomhetskravet kan oppfylles av anonyme gjerningspersoner og ved kumulative feil. Det presiseres videre at hvilken personkrets som kan pådra foretaket et sanksjonsansvar, herunder om anonyme og kumulative feil omfattes av ansvaret, i utgangspunktet vil bero på de konkrete bestemmelsene i særlovgivningen.

11.7.3 Departementets vurderinger

På bakgrunn av utviklingen i rettspraksis og endringen i forvaltningsloven, er det også naturlig å vurdere endringer av ordlyden i arbeidsmiljøloven § 18-10. I Prop. 81 L (2021–2022) fremgår det at det i utgangspunktet er behov for å endre bestemmelser i særlovgivningen som har formuleringer tilsvarende den som finnes i arbeidsmiljøloven § 18-10 «selv om ingen enkeltperson har utvist skyld».

I proposisjonens kapittel 7.4 fremgår videre at:

«Etter departementets syn vil et alminnelig uaktsomhetsansvar som regel være tilstrekkelig som skyldkrav. Det kan imidlertid tenkes unntak begge veier. Dersom det er tale om å ilegge særlig inngripende sanksjoner overfor foretak, kan det etter omstendighetene være aktuelt å skjerpe kravet til skyld.

Departementet antar også at det innenfor enkelte forvaltningsområder kan være aktuelt å vurdere et tilnærmet objektive ansvar tilsvarende det som gjelder som utgangspunkt etter forvaltningsloven § 46 i dag. Dette synes særlig å være aktuelt på områder hvor

det er tale om relativt sett milde sanksjoner (typisk mindre overtredelsesgebyr) for typiske masseovertredelser, der mengden saker medfører et særlig behov for effektiv håndheving, hvor det er relativt enkelt å konstatere at en overtredelse har funnet sted, og hvor rettsnormene må anses kjente. En forutsetning for å beholde et tilnærmet objektivt ansvar bør normalt være at det foreligger en klar formodning for skyld (uaktsomhet eller forsett) ved den aktuelle typen overtredelse, og at det gjør seg gjeldende et klart behov for effektiv håndhevelse.»

Senere har Høyesterett, i HR-2023-1212-A (avsnitt 45) slått fast at:

«EMDs praksis må etter mitt syn forstås slik at det ikke er utelukket at reaksjoner som etter EMK anses som straff, kan ilegges på objektivt grunnlag, det vil si uten at det bevises at enkeltpersoner har utvist skyld. Dette gjelder likevel bare innenfor nokså begrensede rammer.»

Videre følger Høyesterett i avsnitt 46 opp med:

«Objektivt straffansvar fremstår etter dette i første rekke anvendelig ved ulike former for masseovertredelser, der handlingen ikke er svært alvorlig, og dermed i liten grad stigmatiserende, og reaksjonen er moderat.»

Selv om Høyesterett ikke utelukker at straff kan ilegges på objektivt grunnlag, vurderer departementet at det vil være hensiktsmessig å endre skyldkravet i arbeidsmiljøloven § 18-10, i tråd med hovedregelen i forvaltningsloven § 46. Departementet foreslår derfor at det lovfestes et krav om alminnelig uaktsomhet ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor virksomheter, og ber om høringsinstansenes synspunkter til dette.

Departementet har i denne sammenheng også vurdert om det er grunn til å lovfeste et strengere skyldkrav enn alminnelig uaktsomhet, men kan ikke se at et overtredelsesgebyr rettet mot virksomheter er så inngripende at det bør stilles strengere krav til utvist skyld. Departementet viser til at et alminnelig uaktsomhetskrav, som det klare utgangspunkt, er ansett for å være tilstrekkelig når det gjelder administrative sanksjoner rettet mot virksomheter. Departementet viser også til at det, etter avsigelse av Høyesteretts dom 15. april 2021 (HR-2021-797-A), allerede har blitt innfortolket et krav om uaktsomhet i arbeidsmiljøloven § 18-10, jf. blant annet LB-2023-824.

I Prop. 81 L (2021–2022) kapittel 6.4 har Justis- og beredskapsdepartementet lagt til grunn at uaktsomhetskravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil. Tilsvarende har Høyesterett i HR-2022-1271-A (Bane Nør) konkludert med at det ikke er i strid med EMK å ilegge foretaksstaff ved anonyme og kumulative feil. Saken har overføringsverdi for vurderingen av skyldkravet etter arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd, og departementet legger til grunn at uaktsomhetskravet i arbeidsmiljøloven også kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil.

Departementet foreslår etter dette at det presiseres i § 18-10 første ledd at bruk av overtredelsesgebyr betinger at noen som har handlet på vegne av virksomheten «uaktsomt eller forsettlig» har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd.

En eventuell bestemmelse om overtredelsesgebyr overfor fysiske personer må også inneholde et krav om utvist skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Det er på det rene at forsettlige overtredelser vil måtte rammes. Spørsmålet er hvilken grad av uaktsomhet som bør kreves, det vil si om det er tilstrekkelig med alminnelig uaktsomhet eller om det bør stilles krav om

grov uaktsomhet. Basert på retningslinjene trukket opp i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 11.6, vurderer departementet at det vil være tilstrekkelig å oppstille et krav om alminnelig uaktsomhet ved ileggelse av overtredelsesgebyr mot fysiske personer på arbeidsmiljøområdet. Selv om ileggelse av overtredelsesgebyr vil være en inngripende sanksjon, vil sanksjonen rette seg mot enkeltpersoner som opptrer *innenfor* næringsvirksomhet.

11.8 Beviskrav

11.8.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 er taus om hvilke krav som stilles til bevis ved ileggelse av slikt gebyr. Bevislæren er i hovedsak utviklet gjennom rettspraksis fra EMD og Høyesterett.

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at forvaltningen har tvilsrisikoen i saker om ileggelse av administrative sanksjoner. Ved domstolens prøving av forvaltningsvedtak, legges som utgangspunkt sivilprosessuelle regler om bevis til grunn. Innenfor sivilprosessen stilles det i utgangspunktet et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, det vil si at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn. Etersom overtredelsesgebyr vil være å anse som straff etter EMK har Høyesterett 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). Det vises også til Rt-2012-1556 hvor flertallet i avsnitt 50 uttaler at beviskravet ikke kan være lavere enn klar sannsynlighetsovervekt:

«Etter mitt syn har Høyesterett i storkammer avgjort at det helt generelt følger av EMK artikkel 6 at det for administrative sanksjoner som etter artikkelen har karakter av straff, må oppstilles et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det følger riktignok av flertallets begrunnelse i storkammerdommen at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og sanksjon. Men det fremgår av dommen at kravet til bevis ikke kan være *lavere* enn klar sannsynlighetsovervekt.»

Gjeldende rettspraksis er dermed tydelig på at det ved vurdering av om vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er oppfylt, bør legges til grunn et krav om klar sannsynlighetsovervekt. Det er mer åpent om det gjelder et like strengt beviskrav når det gjelder fakta av betydning for sanksjonsfastsettelsen (utmåling), jf. også Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 19.1.

11.8.2 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig å lovfeste beviskravet i arbeidsmiljøloven. En slik lovfesting vil kunne bidra til tydelighet og hindre at et for lavt beviskrav blir lagt til grunn.

Utvikling av kravene til bevis skjer likevel først og fremst gjennom rettspraksis, og da særlig praksis fra EMD og Høyesterett. En lovfesting av beviskravet for ileggelse av overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven vil dermed kunne føre til at man ikke fanger opp nyansene, eller foretar en tilstrekkelig tilpasning. Departementet anser det derfor ikke som hensiktsmessig å lovfeste et beviskrav i arbeidsmiljøloven § 18-10. Det foreslås derfor ingen endringer på dette punkt.

11.9 Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet

11.9.1 Gjeldende rett

For å effektivisere tilsynsoppfølging og redusere saksbehandlingstiden fra oppdaget lovbrudd til ilagt overtredelsesgebyr, har det fra enkelte hold blitt tatt til orde for at åpenbare brudd på arbeidsmiljøloven og tilhørende regelverk bør kunne sanksjoneres på stedet.

Arbeidsmiljøloven § 18-10 inneholder ingen regulering av ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet. Vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, som må følge forvaltningslovens regler om saksbehandling, inkludert kravet om forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Det setter i utgangspunktet en skranke for umiddelbar ileggelse av overtredelsesgebyr.

Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 44 fjerde ledd at forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Bestemmelsen gjør unntak fra den klare hovedregelen om forhåndsvarsel for enkeltvedtak som følger av forvaltningsloven § 16.

Forvaltningsloven § 44 gjør imidlertid ikke unntak for utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Dersom saken ikke er godt nok opplyst – faktisk eller juridisk – kan det ikke ilegges overtredelsesgebyr på stedet. Det er videre et vilkår at overtredelsesgebyret ilegges «på stedet». Det innebærer at dersom forvaltningsorganet ser behov for å utrede saken ytterligere, vil kravet om forhåndsvarsel etter § 16 gjelde, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.4.

11.9.2 Departementets vurderinger

Som vist til ovenfor, åpner forvaltningsloven § 44 fjerde ledd for at kontrolltater kan ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Arbeidstilsynet har i dag likevel ingen praksis for ileggelse av overtredelsesgebyr mens tilsyn gjennomføres.

I henhold til Arbeidstilsynets gjeldende rutiner, skal overtredelsesgebyrer som den klare hovedregel fastsettes av en jurist. Vedtakene skal også i all hovedsak kvalitetssikres og godkjennes av en overordnet. Ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet vil derfor føre til at færre ressurser involveres i de aktuelle sakene, og at saksbehandlingstiden fra oppdaget lovbrudd til ilagt overtredelsesgebyr blir betraktelig kortere. En slik umiddelbar reaksjon kan ha større preventiv effekt, i det minste overfor den enkelte arbeidsgiver. Departementet viser til rapporten «Mer effektiv sanksjonering» (2018) utarbeidet av NTAES på side 71:

«Arbeidslivskriminaliteten er dynamisk. Aktørene tilpasser seg som en respons på krav og reaksjoner fra myndighetene, og finner nye måter eller områder å utføre kriminaliteten på. Det er meget sannsynlig at den kriminelle aktiviteten fortsetter, eller at aktører unndrar seg sanksjonering, dersom det går lang tid etter en kontroll uten at det blir satt inn reaksjoner mot de avdekkede lovbruddene. Det er grunn til å tro at evnen til å forebygge arbeidslivskriminalitet i stor grad avhenger av hvor raskt reaksjoner kan iverksettes.»

Videre fremgår det på side 89 i samme rapport:

«Reaksjoner som kan iverksettes på stedet, gjør at lovovertreder straks møter konsekvenser av lovbruddet. Rask sanksjonering av lovbrudd er et av flere forhold som antas å ha preventiv effekt. For etatene er det av stor betydning at det finnes reaksjoner som kan settes inn umiddelbart, slik at lovbruddet kan få en konsekvens på stedet.»

Den preventive effekten av umiddelbare reaksjoner er imidlertid usikker, særlig overfor useriøse virksomheter. Departementet antar at det vil kunne ha størst individualpreventiv effekt og at den allmennpreventive effekten vil være mer begrenset. Selv om overtredelsesgebyr er en kraftig sanksjon, bør det følges opp med ytterligere kontroller. Det vises til den nevnte NTAES-rapporten på s. 92:

«Reaksjoner som kan iverksettes på stedet, eksempelvis stans, stengning og bortvisning vil som oftest ha begrenset varighet, og gjelder i hovedsak lovbrudd som lett lar seg avdekke. Bruk av reaksjoner på stedet er viktige for gjennomføring av kontroller, men vil alene ikke være tilstrekkelig til å avdekke eller sanksjonere omfattende og alvorlig kriminalitet. Et eksempel på dette er skattemyndighetenes overtredelsesgebyr, rettet mot virksomheter som er pliktige til å føre personallister. Gebyret kan bli ilagt på stedet, for feil og mangler i personallisteføringen. Feilføringen skyldes i mange tilfeller svart arbeid. Enkeltstående personallistekontroller med ilegging av gebyr i størrelsesorden 15 000–25 000 kroner, vil fortsatt kunne gjøre det lønnsomt med svart arbeid dersom risikoen for gjentatt kontroll er lav. Virksomhetene bør følges opp med ytterligere kontroller og reaksjoner mot svart arbeid og omsetning.»

Departementet vil også vise til at det uansett er begrenset i hvilken utstrekning Arbeidstilsynet vil kunne ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Som nevnt ovenfor gjør forvaltningsloven § 44 fjerde ledd ikke unntak fra utrednings- og informasjonsplikten som følger av forvaltningsloven § 17. Ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet forutsetter derfor at saken faktisk blir tilstrekkelig opplyst under tilsynet og at det ikke er behov for å foreta ytterligere undersøkelser eller skjønnsmessige vurderinger.

Arbeidstilsynet har opplyst departementet om at inspektørene på tilsyn ofte ikke påtreffer eller oppnår kontakt med arbeidsgiver eller den som leder virksomheten i arbeidsgivers sted. Når Arbeidstilsynets inspektører kun oppnår kontakt med arbeidstakerne under selve tilsynet, vil inspektørene i mange tilfeller ikke få god nok informasjon til å kunne fastsette overtredelsesgebyr der og da.

Slik departementet ser det, vil ileggelse av gebyr på stedet i praksis forutsette at utmålingen følger standardiserte satser. Det vil heller ikke kunne forventes at inspektørene foretar en helhetlig vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, i tråd med momentene som listes opp i § 18-10 andre ledd. Hensynet til sakens opplysning og det faktum at mange lovbrudd ikke er egnet til å bli tilstrekkelig opplyst «på stedet», indikerer at det i de fleste tilfeller ikke vil være aktuelt for Arbeidstilsynet å ilegge et umiddelbart overtredelsesgebyr i tråd med forvaltningsloven § 44 fjerde ledd.

Samtidig er det enkelte overtredelser som er enkle å konstatere og som gir lite rom for skjønn. Et typisk eksempel på en sakstype med oversiktlig faktum er overtredelse av HMS-kortreglene. De siste årene har Arbeidstilsynets ileggelse av overtredelsesgebyrer for brudd på HMS-kortreglene økt betraktelig. Arbeidstilsynet har videre utarbeidet retningslinjer som inneholder tilnærmet standardiserte gebyrsatser for slike overtredelser. Arbeidstilsynet har hjemmel til å inndra ugyldige HMS-kort og det er mye som tilsier at en praksis med ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet vil kunne utføres på en forsvarlig og effektiv måte innenfor dette området. Det vises, blant annet, til at inspektørene ved et enkelt oppslag i HMS-kortregisteret under tilsynet, kan se om arbeidsgiver har søkt om HMS-kort. Tilsvarende kan man tenke seg umiddelbar ileggelse av overtredelsesgebyr, dersom Arbeidstilsynet skulle avdekke at en renholdsvirksomhet eller et bemanningsforetak mangler forskriftsmessig godkjenning.

Slik departementet ser det, er de nevnte sakstypene eksempler på områder hvor Arbeidstilsynet, vil kunne etablere en effektiv og forsvarlig praksis, for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Sammenholdt med departementets forslag om at momentlisten i § 18-10 ikke lenger skal være obligatorisk, vil det gi Arbeidstilsynet mulighet for å etablere en god praksis for å gi overtredelsesgebyr på stedet.

Departementet mener at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet bør fremkomme eksplisitt av gebyrbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-10. Departementet foreslår derfor at det tas inn en passus om dette i paragrafens tredje ledd, etter mønster av forvaltningsloven § 44 fjerde ledd. Den foreslåtte ordlyden er generell, men som det fremgår av drøftelsen ovenfor legger departementet til grunn at det, blant annet på bakgrunn av forvaltningens alminnelige utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17, ikke vil være anledning til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet i mer kompliserte saker.

11.10 Foreldelse

11.10.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 fjerde ledd regulerer foreldelse og fastsetter at det ikke kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelser som ligger lenger enn to år tilbake i tid. Fristen starter å løpe fra det tidspunkt overtredelsen opphører. Foreldelsesfristen avbrytes når Arbeidstilsynet gir forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr etter forvaltningsloven § 16.

11.10.2 Departementets vurderinger

Fristen på to år i gjeldende bestemmelse ble etablert ved innføringen av gebyrbestemmelsen i 2013. Ved fastsettelse av foreldelsesfristen så departementet hen til foreldelsesreglene i straffeloven, se Prop. 62 L (2012–013) punkt 3.4.10.10. Fastsettelse av toårgrensen ble i hovedsak begrunnet med at det var naturlig å ha en kortere foreldelsesfrist for ileggelse av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven enn de strafferettslige foreldelsesreglene.

Departementet uttalte den gang at det er naturlig med en kortere foreldelsesfrist for ileggelse av overtredelsesgebyr ettersom gebyrene først og fremst skal ramme overtredelser som ikke er så alvorlige at formell straff anses nødvendig. Departementet uttalte videre at det vil kunne være ressurskrevende for tilsynsmyndighetene å avdekke og kartlegge overtredelser som ligger så langt tilbake i tid som fem år. Slike saker har politiet bedre erfaring med å etterforske og dokumentere.

Departementet vil vise til at de hensynene som ble trukket frem i 2013 fortsatt er relevante. Departementet vil samtidig vise til at dersom foreldelsesfristen blir for kort, risikerer man at tilsynsmyndigheten ikke får anledning til å ilegge overtredelsesgebyr i saker som kvalifiserer for dette. Enhver foreldelsesfrist er i prinsippet egnet til å svekke reaksjonens effektivitet, proporsjonalitet og avskrekkende virkning, da foreldelse avgrenser tidsrommet overtredelser kan reageres mot. På den annen side tilsier hensynet til rettsikkerhet og forutberegnelighet at foreldelsesfristen ikke bør være for lang. Som i strafferetten har regler om foreldelse en funksjon som rettssikkerhetsgaranti, og det bør for de aller fleste lovovertridelser være et punkt der overtredelsene ligger så langt tilbake i tid at det vil være urimelig å gi en pønal reaksjon. Å sanksjonere svært gamle overtredelser vil i mange tilfeller heller ikke ha de samme effekter som en generelt søker å oppnå ved å ilegge administrative sanksjoner.

Departementet er heller ikke kjent med at foreldelsesfristens lengde har vært et hinder for illeggelse av overtredelsesgebyr i konkrete saker. Arbeidstilsynets tilsynserfaringer taler dermed for at gjeldende foreldelsesfrist på to år er tilstrekkelig.

Siden dagens foreldelsesfrist ble innført har det likevel skjedd en utvikling, både når det gjelder strafferammen etter arbeidsmiljøloven og synet på, og bruken av, overtredelsesgebyr. Når det gjelder synet på overtredelsesgebyr, er det fortsatt slik at de mest alvorlige sakene skal behandles i straffesporet. Det må samtidig erkjennes at også relativt alvorlige, og til dels komplekse, saker i mange tilfeller avgjøres med overtredelsesgebyr ilagt av Arbeidstilsynet. Det gjør at den administrative foreldelsesfristen bør være av en viss lengde.

Gjeldende foreldelsesfrist ble videre fastsatt under den forutsetning at den strafferettslige foreldelsesfristen var to og fem år. I etterkant har strafferammen etter arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd blitt skjerpet fra inntil tre år til inntil fem år, jf. Prop. 153 L (2020–2021). Det har den konsekvens at foreldelsesfristen for arbeidsgivers straffansvar etter § 19-1 nå er ti år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Foreldelsesfristen for arbeidstakers straffansvar etter § 19-2 er fortsatt to år.

Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å operere med en så kort foreldelsesfrist som to år i det administrative sporet, når den strafferettslige foreldelsesfristen er ti år. Også den administrative foreldelsesregelen bør gjenspeile alvorligheten av å overtre lovens bestemmelser. En lengre foreldelsesfrist i arbeidsmiljøloven § 18-10 vil, slik departementet ser det, bidra til å signalisere at overtredelse av arbeidsmiljøregelverket kan ha store og alvorlige konsekvenser.

Hensynet til en forsvarlig samordning mellom politi og Arbeidstilsynet som kontrolletat, taler også for at foreldelsesfristen bør utvides. Straffeprosessloven § 71c ble innført i 2016. Bestemmelsen gir politiet adgang til å henlegge straffesaker og overføre saken til forvaltningen, i tilfeller hvor en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon.

Departementet er kjent med at politiet har hatt kapasitetsutfordringer med å behandle anmeldelser. Det gjelder også anmeldelse av overtredelser innenfor sektorlovgivningen. En lang saksbehandlingstid hos politiet gjør at man risikerer at saken henlegges hos politiet og overføres tilbake til Arbeidstilsynet etter at saken er foreldet etter arbeidsmiljøloven § 18-10. Saker som overføres til Arbeidstilsynet etter straffeprosessloven § 71c, vil ofte være saker som Arbeidstilsynet selv har anmeldt til politiet, det vil si saker av en viss alvorlighet. Det er uheldig om slike tilfeller ikke kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Særlig dersom politiet har truffet den beslutning at saken bør følges opp administrativt. Hensynet til samordning taler, etter departementets syn, også for foreldelsesfristen i arbeidsmiljøloven § 18-10 øker til fem år.

Departementet viser for øvrig til at foreldelsesfrister på fem år er innført på flere områder. For eksempel er foreldelsesfristen fem år i motsvarende bestemmelser i verdipapirsentralloven § 11-9, personopplysningsloven § 28, ekomloven § 10-13 revisorloven § 14-7, verdipapirhandelsoven § 21-11, hvitvaskingsloven § 49 og opptil ti år i konkurranseloven § 29. Selv om det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende på de ulike forvaltningsområdene, vil overtredelser av sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøregelverket anses minst like alvorlig som brudd på nevnte lover.

Departementet foreslår etter dette at foreldelsesfristen i arbeidsmiljøloven § 18-10 fjerde ledd utvides fra to til fem år. En foreldelsesfrist på fem år vil også måtte anses som rimelig og proporsjonal med hensyn til formålet med arbeidsmiljøreglene, og gjenspeile alvorlighetsgraden av brudd på arbeidsmiljøregelverket. Departementet mener denne

utvidelsen bør gjelde for overtredelsesgebyr generelt, uavhengig av overtredelsens art og hvorvidt saken har blitt overført fra politiet.

Departementet er videre av den oppfatning at det også bør gjelde en foreldelsesfrist på 5 år dersom Arbeidstilsynet skulle gis adgang til å gebyrlegge fysiske personer. De samme hensyn som er trukket frem ovenfor gjør seg gjeldende overfor den som i «arbeidsgivers sted leder virksomheten». Dette er en gruppe som er omfattet av straffeansvaret etter § 19-1 og som opptrer som arbeidsgivere.

Departementet er av den oppfatning at hensynene til tilsynsobjektene vil ivaretas gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og vurderingsmomentene i § 18-10 andre ledd. Det foreslås ingen endringer i regelen om fristavbrudd.

11.11 Forslag

Arbeidsmiljøloven § 18-10 skal lyde:

§ 18-10 Overtredelsesgebyr mot virksomhet

(1) Arbeidstilsynet kan ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten *uaktsomt eller forsettlig* har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og kan utgjøre inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning. Det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen.

(2) Ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, *kan* det blant annet tas hensyn til:

- a) hvor alvorlig overtredelsen er,
- b) graden av skyld,
- c) om det foreligger gjentakelse,
- d) om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- e) om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) om overtredelsen er begått for å fremme virksomhetens interesser,
- g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt virksomheten eller noen som har handlet på vegne av denne,
- h) virksomhetens økonomiske evne, og
- i) den preventive effekten.

(3) Når ikke annet er fastsatt i enkeltvedtak, er oppfyllelsesfristen fire uker fra vedtak om overtredelsesgebyr ble truffet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom virksomheten går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken. *Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet.*

(4) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes *fem* år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved at Arbeidstilsynet har gitt forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 16.

§ 18-Y: (overtredelsesgebyr mot fysisk person)

- (1) *Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten hvis vedkommende forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, og kan utgjøre inntil 25 ganger grunnbeløpet i folketrygden.*
- (2) *Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, kan Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:*
 - a. *overtredelsens omfang og virkninger,*
 - b. *fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet,*
 - c. *overtrederens skyld og økonomiske evne, og*
 - d. *hvorvidt det er rimelig grunn til å tro at overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.*
- (3) *Paragraf 18-10 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter denne paragraf.*

12 Politiets bistand ved håndheving av Arbeidstilsynets vedtak

12.1 Gjeldende rett

12.1.1 Arbeidsmiljølovens regler om håndheving

For å kunne drive effektivt tilsynsarbeid, er det viktig at Arbeidstilsynets pålegg og vedtak kan håndheves, dersom de ikke etterleves. Som det fremgår, blant annet, av punkt 3.2 ovenfor håndhever Arbeidstilsynet sine vedtak ved å benytte tvangsmulkt eller vedtak om stans av virksomhet som pressmiddel eller ved bruk av overtredelsesgebyr som sanksjon. Endelig vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, er tvangsgrunnlag for utlegg.

Etter en lovendring i 2019 kan også brudd på opplysningsplikten etter § 18-5 og manglende etterlevelse av stansingsvedtak etter § 18-8, håndheves av Arbeidstilsynet på samme måte. Som det fremgår under punkt 8.3.2, legges det i dette høringsnotatet dessuten frem forslag om at det samme skal gjelde for brudd mot bestemmelsen i § 18-4 om at Arbeidstilsynet til enhver tid skal ha adgang til virksomheten for inspeksjon.

Arbeidstilsynet har imidlertid ikke myndighet til å tvangsgjennomføre for eksempel et stansingsvedtak på noen måte. Dersom det er behov for ytterligere tiltak, er Arbeidstilsynet etter gjeldende regler henvist til å politianmelde forholdet eller begjære midlertidig forføyning hos tingretten, med eventuell etterfølgende tvangsgjennomføring av namsmyndigheten.

12.1.2 Politiets myndighet til å bistå Arbeidstilsynet

Politiets myndighet i straffesaker, eller saker hvor det mistenkes et straffbart forhold, er regulert i straffeprosessloven. Politiets forvaltningsmessige myndighetshetsutøvelse er i stor grad regulert i politiloven eller i særlovgivningen. Arbeidsmiljøloven inneholder i dag ingen regulering av politiets myndighet.

Politiet har en generell plikt til å bistå annen offentlig myndighet, jf. politiloven § 2 nr. 5. Etter denne bestemmelsen skal politiet på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.

Politiloven § 2 nr. 5 gir i seg selv liten veiledning om når det kan kreves bistand av politiet, eller hva slags bistand politiet kan utføre. Henvisningen til «lov eller sedvane» innebærer at bestemmelsen har begrenset selvstendig betydning. Bestemmelsen er ikke ansett for å være et rettslig grunnlag for inngripende myndighetsutøvelse under utøvelse av bistandsrollen.

Politiloven § 7 er omtalt som politiets generalfullmakt. I bestemmelsens første ledd listes det opp tre ulike situasjoner som kan gi grunnlag for politiinngrep. Det er for å stanse forstyrrelser av den offentlig «ro og orden», for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet og for å avverge eller stanse lovbrudd. Tidligere har politiet i stor grad benyttet sistnevnte alternativ i politiloven § 7 første ledd nr. 3 som rettslig grunnlag for bistand til Arbeidstilsynet og andre forvaltningsorgan, blant annet i a-krim samarbeidet.

Økokrim utredet i 2020 hjemmelsgrunnlaget for politiets forvaltningsmessige myndighetsutøvelse i a-krim samarbeidet, og konkluderte med at politiloven § 7 i mange tilfeller ikke gir tilstrekkelig hjemmel, for at politiet kan delta i tverretattlig kontrollvirksomhet.¹⁰ I utredningen ble det lagt til grunn at politiet i medhold av § 7 vil kunne gripe inn dersom det foreligger en konkret og umiddelbar fare, men at bestemmelsen ikke gir politiet hjemmel til å bistå tilsynsmyndigheter ved gjennomføring av tilsyn eller til generell håndheving/etterlevelse av kontrolletaters vedtak.

I den grad politiloven ikke kan tjene som hjemmel for politiets bistand til kontrolletatene, må det rettslige grunnlaget i de fleste tilfeller søkes utenfor politilovgivningen, jf. også politiloven § 2 nr. 5 sin henvisning til bistandsplikt som «følger av lov eller sedvane». I flere særlover finnes uttrykkelige hjemler som forplikter politiet til å bistå bestemte offentlige organer. Det vises blant annet til tvangsfullbyrdelsesloven § 5-10, plan- og bygningsloven § 32-4, skatteforvaltningsloven § 10-12, matloven § 23, dyrevelferdsloven § 18 jf. § 32 og barnevernloven § 12-10. Bestemmelsene er utformet på noe ulik måte, men det er i samtlige bestemmelser forutsatt bistand fra politiet. Det vises for eksempel til skatteforvaltningsloven § 10-12 hvor det fremgår at politiet på anmodning fra skattemyndighetene skal yte bistand ved kontroll etter skatteforvaltningsloven kapittel 10.

Når politiet bistår kontrolletatene, vil ikke politiets tilstedeværelse utvide myndighetenes kontrollhjemler. Arbeidstilsynet får med andre ord ikke større myndighet til å tvangsgjennomføre et stansingsvedtak ved at politiet er til stede. Samtidig er politiets eventuelle bruk av tvangsmidler underkastet vanlige straffeprosessuelle regler og reglene i politiloven. Politiets eventuelle maktutøvelse ved bistand til andre forvaltningsorganer, krever som det klare utgangspunkt hjemmel i lov.

Etter politiloven § 6 fjerde ledd kan politiet «anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig». Denne bestemmelsen kan imidlertid ikke brukes som hjemmel for politiets maktbruk i de tilfellene politiet opptrer som et rent bistandsorgan.¹¹ Makt fra politiet i slike situasjoner forutsetter at loven som hjemler det aktuelle inngrepet, gir det oppdragsgivende forvaltningsorganet adgang til bruk av makt. Hvis det er tilfellet, kan

¹⁰ Utredning fra Økokrim, 27. august 2020 «Politiets hjemmelsgrunnlag i a-krim samarbeidet. En utredning om hjemmelsgrunnlaget for politiets forvaltningsmessige myndighetsutøvelse i a-krim samarbeidet.»

¹¹ Ørnulf Øyen «Hva er rettsgrunnlag for maktbruk fra politiet», Tidsskrift for strafferett, Årgang 18. nr. 4 (2018), s. 275-284.

politiet tre inn i denne hjemmelen, og i medhold av politiloven § 6 fjerde ledd bruke den makt som er nødvendig og forsvarlig for å effektivere vedtaket.¹²

12.2 Departementets vurderinger

I de aller fleste tilfeller får Arbeidstilsynet uhindret tilgang til virksomheten og gjennomført det planlagte tilsynet uten utfordringer. Tilsvarende vil det store flertallet av virksomhetene etterleve pålegg og vedtak som Arbeidstilsynet fatter. I enkelte tilfeller møter imidlertid Arbeidstilsynet på utfordringer både når det gjelder gjennomføringen av tilsyn og manglende etterlevelse av vedtak.

Departementet viser for det første til at det kan oppstå tilfeller hvor Arbeidstilsynet, av ulike årsaker, ikke får adgang til stedet de skal inspisere etter § 18-4. Det kan skyldes at inngangen er avlåst eller blokkert, eller at det oppstår truende situasjoner som gjør det problematisk for inspektørene å oppholde seg der. Etter gjeldende regelverk er Arbeidstilsynet, i slike tilfeller, henvist til å politianmelde forholdet i tråd med arbeidsmiljøloven § 19-4 eller annen anvendelig straffebestemmelse.

Videre opplyser Arbeidstilsynet at stansingsvedtak ikke helt sjelden blir neglisjert. Ifølge Arbeidstilsynet kan dette ofte knyttes til det som må anses som useriøse og kriminelle aktører. Stansingsvedtak er det mest inngripende virkemiddelet tilsynet har, og det er i seg selv alvorlig å drive videre i strid med slike vedtak. Dersom det er vedtatt stans som følge av overhengende fare for liv og helse, er manglende respekt for vedtaket desto mer graverende.

Ved manglende overholdelse av stansingsvedtak fremstår det i mange tilfeller som lite hensiktsmessig å anmelde forholdet til politiet, og ikke tilstrekkelig å benytte tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, som er de virkemidlene Arbeidstilsynet er henvist til å benytte i dag. Formålet med stansingsvedtak, er at virksomhetens drift helt eller delvis skal opphøre umiddelbart, mens det normalt vil ta tid før de nevnte virkemidlene får effekt.

I typetilfellene nevnt ovenfor, vil bistand fra politiet kunne være et nødvendig hjelpemiddel for å iverksette mer umiddelbare reaksjoner mot manglende etterlevelse. Det kan innebære å fjerne eventuelle sperrer som hindrer adgang til virksomheten, bortvise arbeidstakere eller gjøre det som er nødvendig for at arbeidet faktisk blir stanset. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det fastsettes en egen bestemmelse i arbeidsmiljøloven som hjemler politiets plikt til å bistå Arbeidstilsynet ved behov.

Det kan stilles spørsmål ved verdien av å ha en egen pliktbestemmelse om bistand fra politiet i arbeidsmiljøloven, da politiet vil ha mulighet til å kunne bistå, dersom situasjonen er alvorlig nok. Departementet vurderer at det likevel vil være hensiktsmessig å klargjøre politiets rolle og sørge for at det i arbeidsmiljøloven foreligger et klart rettslig grunnlag for bistand fra politimyndigheten. Det vises til at slike hjemler allerede finnes i flere andre særlover og at det de siste årene har vært usikkerhet knyttet til politiets rettslige grunnlag for å bistå Arbeidstilsynet.

Departementet foreslår at en slik bestemmelse utformes slik at Arbeidstilsynet, når det er nødvendig, kan kreve at politiet bistår ved gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av kapittel 18.

¹² Steinar Fredriksen «Ro, orden og frihet; en fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste» (2015) kapittel 15.5.3.

Departementet antar at nødvendighetskravet vil være oppfylt i situasjoner, hvor det er behov for å bruke makt for å sikre gjennomføringen av Arbeidstilsynets oppgaver. Det vil kunne være tilfellet dersom det eksempelvis er behov for å bryte opp en lås, forsegling eller annen barriere, for å få tilgang til et arbeidssted eller det er nødvendig å bortvise personer som forsøker å hindre kontroll. Tilsvarende vil politiets bistand kunne være nødvendig, dersom Arbeidstilsynet skal gjennomføre tilsyn hos en aktør hvor det er en berettiget forventning om motstand, og hvor politiets deltagelse er en forutsetning, for at tilsynet skal kunne gjennomføres.

Maktbruk eller annen inngripende myndighetsutøvelse, krever imidlertid at politiet har tilstrekkelig hjemmel i lov til å utøve den nødvendige makten. Som det fremgår av punkt 12.1.2 ovenfor kan ikke politiet benytte politilovens regler om maktutøvelse når de bistår andre forvaltningsorgan. Politiet kan bare utøve makt, dersom oppdragsgiverorganet selv har hjemmel til maktbruk. Hvis det er tilfellet, kan politiet tre inn i denne hjemmelen, og i medhold av politiloven § 6 fjerde ledd bruke den makt som er nødvendig og forsvarlig for å effektivisere vedtaket.

For at det skal være realitet i den foreslåtte bistandsplikten forutsetter det dermed en oppdatering av de aktuelle hjemlene i arbeidsmiljøloven kapittel 18 hvor bistand fra politiet for å «tvangsgjennomføre» vedtak vil være særlig aktuelt. Med bakgrunn i drøftelsen ovenfor er det § 18-4 om adgang til virksomheten, § 18-8 om stansingsvedtak, i tillegg til en eventuell ny bestemmelse om bevissikring som er aktuelle. Ingen av bestemmelsene åpner i dag for gjennomføring ved tvang. Departementet foreslår derfor at det i disse bestemmelsene tilføyes at Arbeidstilsynet om nødvendig, og med bistand fra politiet, kan benytte makt til å gjennomføre de aktuelle tiltakene. Departementet understreker at endringsforslagene ikke innebærer at Arbeidstilsynet selv skal utøve makt. Det er politiet som eventuelt vil måtte utøve den makt som er nødvendig, innenfor rammene av politiloven § 6.

For øvrig vil det være opp til Arbeidstilsynet, i samarbeid med politiet, å vurdere når det er nødvendig med bistand fra politiet. Departementet viser i denne sammenheng til at bistand (og eventuell maktutøvelse) fra politiet, i tillegg til å være nødvendig, må ha saklig sammenheng med tilsynsorganets virksomhet, og bistanden må gjelde oppgaver som har en naturlig sammenheng med politiets øvrige virksomhet.¹³

Det understrekes for ordens skyld at politiet, når de opptrer som bistandsorgan, ikke kan benytte anledningen til å samle bevis eller etterforske saker som behandles i straffespetet. Forslaget hjemler ikke noen form for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler fra politiets side. Dersom det er aktuelt med ransaking eller beslag, må dette skje med hjemmel i straffeprosesslovens regler.

Særlig om allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

Som nevnt flere steder i notatet fører Arbeidstilsynet (og Havindustritilsynet) også tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Dette er bestemmelser som skal sikre anstendige arbeidsvilkår og motvirke useriøsitet og sosial dumping. Arbeidsmiljølovens generelle vedtakshjemler; pålegg etter § 18-6, tvangsmulkt etter § 18-7, stansing etter § 18-8 og overtredelsesgebyr etter § 18-10, er gitt tilsvarende anvendelse gjennom en henvisning fra de tre paragrafene til disse hjemlene. Departementet legger til grunn at dersom det i tråd med ovennevnte drøftelse fastsettes bestemmelser om politiets bistandsplikt i arbeidsmiljøloven kapittel 18, bør disse, i tråd med gjeldende systematikk, også gjøres tilsvarende gjeldende for tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11,

¹³ Marius Stub «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» (2011) s. 406 flg.

utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Endringsforslagene i punkt 14 nedenfor tar høyde for dette.

12.3 Forslag

§ 18-4 første ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Om nødvendig kan Arbeidstilsynet med bistand fra politiet skaffe seg adgang til sted som nevnt i første punktum med makt.

§ 18-8 nytt andre ledd skal lyde:

(2) Om nødvendig kan Arbeidstilsynet med bistand fra politiet gjennomføre vedtak om stans av virksomhetens aktiviteter med makt.

Ny § 18-12 skal lyde:

§ 18-12 Politiets bistandsplikt

Når det er nødvendig, kan Arbeidstilsynet kreve at politiet bistår ved gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av kapittel 18. Ved bistand har politiet tilsvarende myndighet som Arbeidstilsynet.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledning

Gjennomgangen av Arbeidstilsynets hjemler for tilsyn og sanksjoner viser at eksisterende virkemidler er vidtgående, og at de gjennomgående gir et godt grunnlag for å drive et målrettet og effektivt tilsyn. Forslagene som legges frem, er derfor i utgangspunktet myntet på situasjoner hvor useriøse eller kriminelle aktører, mer eller mindre, aktivt motarbeider Arbeidstilsynets ordinære tilsynsvirksomhet. I det store bildet er det snakk om relativt sett få tilfeller, og forslagene vil i liten grad berøre de seriøse delene av norsk arbeidsliv. Dette indikerer at forslagene generelt sett ikke vil medføre betydelige økonomiske og administrative kostnader, spesielt ikke for aktører som ønsker å etterleve regelverket.

Felles for flere av forslagene, er at de for Arbeidstilsynets del, i noen grad, vil føre til økt ressursbruk og kompetansebehov. Kompetanse og metodikk for riktig bruk av nye hjemler må utvikles, og det vil være behov for å utvikle retningslinjer og rutiner. Noen av forslagene vil også kunne kreve noe mer ressursbruk fra Arbeidstilsynets del med hensyn til timeverk som kreves for å benytte dem.

Generelt skal forslagene i høringsnotatet 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 urettferdig konkurranse, fordi andre virksomheter driver ulovlig.

I det videre vil vi knytte noen kommentarer til de ulike elementene av forslaget.

Innhenting av tredjepartsopplysninger

For de virksomhetene som blir pålagt å utlevere opplysninger vil det nødvendigvis medføre noe økt administrasjon. Departementet legger til grunn at det i praksis vil være tale om innhenting av opplysninger som lett tilgjengelige, for eksempel i kunde- og

leverandørspesifikasjoner, kontoutskrifter, tidsregistreringer e.l. Som det fremgår ovenfor under drøftelsen av selve hjemmelsbestemmelsen, legger departementet videre til grunn at bestemmelsen skal være forbeholdt unntakstilfeller.

For Arbeidstilsynet selv vil en adgang til å innhente opplysninger fra tredjeparter kunne medføre noe økt ressursbruk, for eksempel gjennom behov for kompetanse og utarbeidelse av retningslinjer.

Bevissikring

Det antas at en eventuell bestemmelse om at Arbeidstilsynet, på nærmere vilkår, skal kunne ta med seg dokumentasjon eller andre bevis fra virksomheten, ikke vil få betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser. For det første antar departementet at det bare unntaksvis vil være behov for å bruke et slikt virkemiddel. For øvrig vil det være snakk om dokumentasjon som allerede eksisterer og som skulle vært utlevert i kraft av lovens alminnelige bestemmelse om opplysningsplikt.

For Arbeidstilsynet vil det også her være nødvendig å utvikle kompetanse, metodikk og systemer for dette virkemidlet.

For tingrettene vil forslaget kunne føre til noen ekstra saker, ved at retten vil måtte ta stilling til begjæringer om bevissikring. Departementet antar imidlertid at antallet vil være begrenset, slik at konsekvensene vil være små.

Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang som en del av påleggskompetansen

Forslaget om at Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang skal innlemmes i § 18-6 (påleggskompetansen) innebærer blant annet at Arbeidstilsynet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, dersom de blir nektet adgang til virksomheten. Forslaget antas ikke å medføre økte generelle økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Arbeidstilsynet har allerede opparbeidet seg god kompetanse og metodikk for ileggelse av overtredelsesgebyr. I den grad hjemmelen blir benyttet, vil det naturligvis medføre økonomiske konsekvenser for virksomheten, noe som er selve hensikten med en slik hjemmel. Konsekvensen vil for øvrig lett kunne unngås ved å gi Arbeidstilsynet den inspeksjonsadgang etaten har etter loven.

Overtredelsesgebyr mot fysiske personer

En eventuell innføring av en hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr mot fysiske personer vil i sum innebære få økte administrative kostnader for Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har allerede god kompetanse på bruk av overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel.

For de enkeltpersoner som eventuelt blir ilagt overtredelsesgebyr, vil forslaget ha økonomiske konsekvenser, hvilket også er intensjonen med en slik mulig regel.

Politiets bistandsplikt

Departementet legger til grunn at forslaget i praksis vil være forbeholdt relativt få tilfeller, og som innebærer grove lovbrudd hvor det er nødvendig at politiet bistår Arbeidstilsynet. Et typisk eksempel er at en virksomhet driver videre i strid med et stansingspålegg fra Arbeidstilsynet. Et slikt lovbrudd kan representere alvorlig fare for liv og helse og/eller grov arbeidslivskriminalitet. I den grad hjemmelen benyttes, vil det nødvendigvis ha visse økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet, politiet og virksomheten selv.

14 Utkast til lovendringer

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. foreslås følgende endringer:

§ 18-4 første ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Om nødvendig kan Arbeidstilsynet med bistand fra politiet skaffe seg adgang til sted som nevnt i første punktum med makt.

§ 18-5 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Opplysninger som nevnt i første ledd kan, når særlige forhold gjør det nødvendig, også kreves utlevert fra en annen virksomhet enn den et tilsyn er rettet mot. Det kan ikke kreves utlevert opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9. Arbeidstilsynet kan bare kreve opplysninger fra andre virksomheter når det samlet sett anses forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen skal Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:

- a. hvor viktig det er for tilsynssaken å få opplysningene,*
- b. om det er mistanke om lovbrudd, og hvor alvorlige disse er,*
- c. hvor sensitive opplysningene som etterspørres er,*
- d. arbeidsbyrden for virksomheten som skal utlevere opplysningene.*

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-12 første, andre, femte og sjette ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-14 a, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-4, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

§ 18-8 nytt andre ledd skal lyde:

(2) Om nødvendig kan Arbeidstilsynet med bistand fra politiet gjennomføre vedtak om stans av virksomhetens aktiviteter med makt.

§ 18-10 skal lyde:

§ 18-10 Overtredelsesgebyr mot virksomhet

*(1) Arbeidstilsynet kan ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten *uaktsomt eller forsettlig* har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og kan utgjøre inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning. Det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen.*

(2) Ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, *kan* det blant annet tas hensyn til:

- a. hvor alvorlig overtredelsen er,
- b. graden av skyld,
- c. om det foreligger gjentakelse,
- d. om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- e. om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f. om overtredelsen er begått for å fremme virksomhetens interesser,
- g. om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt virksomheten eller noen som har handlet på vegne av denne,
- h. virksomhetens økonomiske evne, og
- i. den preventive effekten.

(3) Når ikke annet er fastsatt i enkeltvedtak, er oppfyllelsesfristen fire uker fra vedtak om overtredelsesgebyr ble truffet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom virksomheten går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken. *Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet.*

(4) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes *fem* år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved at Arbeidstilsynet har gitt forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 16.

Ny § 18-12 skal lyde:

§ 18-12 Politiets bistandsplikt

Når det er nødvendig, kan Arbeidstilsynet kreve at politiet bistår ved gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av kapittel 18. Ved bistand har politiet tilsvarende myndighet som Arbeidstilsynet.

§ 18-X (skisse om bevissikring):

(1) Når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger overtredelse av bestemmelsene angitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, kan Arbeidstilsynet kreve adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder for å søke etter bevis. Arbeidstilsynet kan kreve adgang til bolig når det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der.

(2) Bevissikring kan bare foretas når det er tilstrekkelig grunn til det. Bevissikring kan ikke foretas når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

(3) Arbeidstilsynet kan forsegle arbeidssteder, forretningspapirer eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig. Arbeidstilsynet kan ta med ting, herunder kopi av dokumenter og annen informasjon og elektronisk lagret informasjon, som kan ha betydning som bevis for nærmere undersøkelse. Originale dokumenter kan tas med når originalen i seg selv antas å ha særskilt bevisverdi, når bevisverdien vil reduseres ved kopiering, eller når dokumentet antas å være et særlig sentralt bevis for lovovertrjedelse. Når Arbeidstilsynet tar med originaldokumenter etter denne

bestemmelsen, skal de kontrollerte få kopi av dokumentene, så fremt det kan skje uten skade eller fare for kontrollen.

(4) Begjæringer om adgang til bevissikring fremsettes av Arbeidstilsynet for tingretten på det stedet hvor det mest praktisk kan skje.

(5) Retten treffer avgjørelsen ved beslutning før bevissikring settes i verk. Rettens beslutning skal angi hvor bevissikringen skal gjennomføres, og hvilken type overtredelse som antas å foreligge. Dersom det er fare for bevisforspillelse, kan beslutningen treffes uten at den som avgjørelsen rammer gis adgang til å uttale seg. En anke over en beslutning om bevissikring har ikke oppsettende virkning. Straffeprosessloven §§ 200, 201 første ledd, 204, 205 tredje ledd, 207, 208, 209, 213 og kapittel 26 gis tilsvarende anvendelse.

(6) Arbeidstilsynet kan kreve bistand av politiet til å iverksette en beslutning om bevissikring. Om nødvendig kan bevissikringen foretas med makt. Ved bevissikring i bolig skal Arbeidstilsynet alltid ha bistand fra politiet.

(7) Dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, kan Arbeidstilsynet kreve at politiet avstenger områder der bevisene kan være, inntil rettens beslutning foreligger. Om nødvendig kan avstengningen foretas med makt.

(8) Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bevissikring.

§ 18-Y: (skisse om overtredelsesgebyr mot fysisk person):

(1) Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten hvis vedkommende forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, og kan utgjøre inntil 25 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

(2) Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, kan Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:

- a. overtredelsens omfang og virkninger,*
- b. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet,*
- c. overtrederens skyld og økonomiske evne, og*
- d. hvorvidt det er rimelig grunn til å tro at overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.*

(3) Paragraf 18-10 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter denne paragraf.

II

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. foreslås følgende endringer:

§ 11 andre og tredje ledd skal lyde:

(2) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak om allmenngjøring og plikter i medhold av § 12. Det kan herunder gis pålegg om at arbeidsgiver skal oppfylle plikten til å yte fastsatt lønn og eventuell annen godtgjøring i henhold til slikt vedtak. Arbeidsmiljøloven §§ 18-4, 18-5 og § 18-

6 første, andre, sjette, syvende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-X og § 18-Y får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven her.

(3) Opplysninger som er nødvendige for utøvelse av tilsynet skal uten hinder av taushetsplikt også fremlegges når Statens vegvesen krever det ved kontroll rettet mot virksomhet som driver transport på vei. Statens vegvesen kan uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger innhentet på grunnlag av første punktum til Arbeidstilsynet til bruk i Arbeidstilsynets tilsyn etter denne paragrafen.

III

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her foreslås følgende endringer:

§ 27 første og andre ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet fører tilsyn med at virksomhetene følger vilkårene for oppholdstillatelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og stillingens omfang. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med at vilkårene for oppholdstillatelse for arbeidstakere som nevnt i kapittel 13 følges.

(2) Arbeidstilsynet gir de påleggene og treffer de vedtakene ellers som er nødvendige for gjennomføringen av tilsyn etter første ledd. Arbeidsmiljøloven §§ 18-4, 18-5 og § 18-6 første, annet, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-X og § 18-Y får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven her. En eventuell oppdragsgiver skal også gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak.

IV

I lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser foreslås følgende endringer:

§ 6 tredje ledd skal lyde:

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at forskrift gitt med hjemmel i første og annet ledd blir overholdt. Tilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Arbeidsmiljøloven §§ 18-4, 18-5, 18-6 første, annet, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-X og § 18-Y får tilsvarende anvendelse.