

Arbeidstilsynet, [post@arbeidstilsynet.no](mailto:post@arbeidstilsynet.no)  
Brevet er kun sendt elektronisk

Vår dato:	02.10.2019
Deres dato:	03.07.2019
Vår referanse:	cos
Deres referanse:	2019/30672

## Høring om endringer i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og forskrift om utsendte – tiltak for bedre å kunne håndheve brudd på opplysningsplikten og manglende etterlevelse av stans mv.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Arbeidstilsynets brev 3. juli 2019 med høringsfrist 3. oktober 2019.

Dette høringssvaret er utarbeidet i samarbeid med NHOs landsforeninger.

### Innledning og oppsummering

NHO enig i at overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel for Arbeidstilsynet. Slike sanksjoner kan for enkelte sakstyper ha god effekt når det gjelder å få virksomhetene til å oppfylle handlingsnormene listet opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 (1).

NHO mener likevel at det ikke bør innføres overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikt og ved manglende etterlevelse av stans. Dette er hovedpunktene i NHOs vurdering:

- Det bør i alle tilfelle, før eventuell utvidelse, foretas en grundig gjennomgang av om dagens praksis knyttet til overtredelsesgebyr oppfyller forvaltningsrettens krav til likebehandling og rettsikkerhet. Praksis må evalueres.
- Behovet for og effekten av egne regler om overtredelsesgebyr for brudd på stansingsvedtak foreligger i liten grad, og gebyr bør derfor ikke innføres.

- Hvorvidt en opplysningsplikt er brutt vil ofte være uklart, ettersom det regelmessig vil være tvil om hvilke opplysninger som skal fremlegges og i hvilket omfang. Arbeidstilsynet bør derfor ikke gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr i disse sakene.

### Overordnet om bruk av overtredelsesgebyr

Ileggelse av overtredelsesgebyr er enkeltvedtak som følger reglene om forhåndsvarsel og klageadgang i forvaltningsloven. Etter gjeldende rett kan det gis overtredelsesgebyr for brudd på pålegg og enkeltvedtak slik det er opplistet i arbeidsmiljøloven § 18-6 (1). Brudd på opplysningsplikt og brudd på pålegg om stans er ikke listet opp her. Det fremgår av høringsnotatet at Arbeidstilsynet ønsker seg denne sanksjonsmuligheten for disse sakstypene i tillegg til det forvaltningsmessige virkemiddelapparatet (tvangsmulkt og stans) og ordinær straff.

Forslaget er i hovedsak begrunnet med at Arbeidstilsynet mangler mulighet for effektiv sanksjonering i disse sakene, noe som gir de useriøse virksomhetene fordeler i markedet på bekostning av lovlydige virksomheter. Forslaget er ment å ha en preventiv effekt og føre til bedre etterlevelse enn straffehjemlene alene. Arbeidstilsynet mener at virksomhetenes rettssikkerhet blir ivaretatt ved forvaltningslovens regler om saksbehandling og klagerett, og gjennom adgangen til å bringe vedtaket inn for domstolsbehandling.

Det er relativt kort tid, om lag fem år, siden Arbeidstilsynet fikk adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Gebyradgangen ser imidlertid ikke ut til å ha vært benyttet i særlig grad de første årene. Det er NHOs erfaring at en systematisk bruk av gebyret først tok til i 2017/2018. Praksis knyttet til Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr synes derfor i realiteten å være begrenset til de siste to årene.

Overtredelsesgebyr skal anvendes i saker av en viss alvorlighetsgrad eller ved gjentatte brudd på regelverket. Likevel har NHO erfaringer som kan tyde på at Arbeidstilsynets vurderinger i enkelte saker fremstår som vilkårlige. Begrunnelsene oppfattes ikke alltid å være tilstrekkelige. Erfaringsmessig har Arbeidstilsynet for eksempel unnlatt å legge vekt på momenter som også taler til fordel for bedriften, og dermed imot å ilegge overtredelsesgebyr.

De gebyrsakene som NHO har bistått medlemsbedrifter med har også vist at Arbeidstilsynet gjennomgående synes å operere med et for lavt beviskrav. Det er forutsatt i lovforarbeidene til arbeidsmiljøloven § 18-10 at det skal gjelde et krav om klar sannsynlighetsovervekt, noe som i rettspraksis nærmere er beskrevet som at det må "*fremskaffes en samling tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis*". Beviskravet er derfor av lovgiver satt høyere enn det alminnelige overvektsprinsippet som ellers gjør seg gjeldende ved forvaltningssanksjoner, jf. Prop. 83 L (2012-2013) pkt 3.4.9.5. Imidlertid erfarer NHO for eksempel at tilsynet i konkrete saker bygger sitt faktum på omstendigheter som antas å foreligge, eller legger til grunn en omstendighet selv om det erkjennes at det er vanskelig å si om den reelt sett foreligger i den konkrete sak.

NHO vil også påpeke at det i lovforarbeidene ble forutsatt at tilsynets utmåling av gebyr "*ikke [skal] overstige [...] bøtenivået for sammenlignbare saker*", se Prop. 83 L (2012-2013) pkt 3.4.10.5. I Arbeidstilsynets "*Retningslinje for bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse*" av 31.10.2017, pkt 10.2 Forholdet til straff, er det derimot uttalt at: "*Ved fastsettelse av overtredelsesgebyr bør det så langt som mulig sees hen til bøter i straffesaker som omhandler tilsvarende lovbrudd. ØKOKRIMs veiledende retningslinjer for utmåling av straff i saker som omhandler brudd på arbeidsmiljøloven, vedlagt, kan være til hjelp.*" Etter NHOs oppfatning legger tilsynets egen retningslinje her opp til at politiets bøtenivå skal være retningsgivende, noe som ikke kan sies å være i tråd med forarbeidenes føringer for utmåling av gebyr. Det er også NHOs erfaring fra konkrete klagesaker at utmålingen av overtredelsesgebyr overstiger "*bøtenivået for sammenlignbare saker*".

NHO mener derfor at tilsynets praksis når det gjelder overtredelsesgebyr bør gjennomgås, systematiseres og evalueres, før man vurderer en eventuell utvidelse slik det er foreslått i høringsnotatet. Særlig bør en slik gjennomgang avdekke om hensynene til likebehandling og rettssikkerhet i forvaltningsretten blir tilstrekkelig oppfylt.

### **Overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg om stans**

Gode muligheter til effektiv håndheving av reglene dersom en virksomhet driver videre selv om den har fått pålegg om stans, er viktig. Fortsatt drift i slike tilfeller vil kunne gi virksomheten en

urettmessig konkurransefordel på bekostning av seriøse virksomheter, og også innebære helserisiko for ansatte og andre. Vedtak om stans er imidlertid av en annen art og har et annet formål enn de materielle handlingsnormene som er listet opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 (1) og som kan medføre overtredelsesgebyr ved brudd. Stansingsvedtak er, i motsetning til § 18-6 (1)-påleggene, dels et sekundært *pressmiddel* til tvangsmulkt for å tvinge frem oppfyllelse av ovennevnte pålegg. Dette bør få betydning for om manglende stans skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det harmonerer heller ikke at manglende etterlevelse av stansingsvedtak skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr, men ikke manglende betaling av tvangsmulkt, når både stans og tvangsmulkt begge har samme formål, nemlig å være pressmidler for å få oppfylt Arbeidstilsynets pålegg. Dels er stansingsvedtak et reaksjonsmiddel ved overhengende fare for liv eller helse, jf. arbeidsmiljøloven § 18-8. Dersom stansingsvedtaket ikke overholdes i slike saker er forholdet regelmessig såpass alvorlig at forholdet bør politianmeldes og overføres til straffesaksporet, heller enn at tilsynet utsteder overtredelsesgebyr.

Dersom et vedtak om stans ikke etterleves må Arbeidstilsynet som kjent iverksette en prosess, som kan være omfattende, knyttet til midlertidig forføyning og tvangsgjennomføring for rent faktisk å kunne stanse virksomheten. Overtredelsesgebyr kan i noen grad være et sanksjonsmiddel som ytterligere kan presse virksomheten til å oppfylle et vedtak om stans. Samtidig vil det fremdeles være nødvendig med bistand fra domstol og namsmann/politi for fysisk å få stanset virksomheten. Et overtredelsesgebyr vil ikke i seg selv endre dette. Unnlatelse av å etterkomme et stansingsvedtak vil også fremdeles og uansett være straffbart etter arbeidsmiljøloven kapittel 19. NHO mener derfor at nytten og effekten av et overtredelsesgebyr for å tvinge frem faktisk stans i disse sakene vil være begrenset.

Det er dessuten en fare for at virksomhetene i disse sakene vil kunne bli ilagt det som kan likne et slags "dobbel" overtredelsesgebyr; ved at brudd på stansingsvedtaket både begrunner overtredelsesgebyr i seg selv *og* tillegges vekt ved vurdering av overtredelsesgebyr etter § 18-1 (1). Dersom foreliggende forslag iverksettes, vil virksomheten kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på selve stansingsvedtaket, som da kommer i tillegg til overtredelsesgebyret ilagt som følge av manglende oppfyllelse av § 18-6 (1)-pålegget. Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det etter gjeldende rett blant annet særlig legges vekt på hvor

alvorlig overtredelsen er, jf arbeidsmiljøloven § 8-10 (2) a). Arbeidstilsynet skal ved vurderingen altså se hen til overtredelsens omfang og virkning. Allerede i dag må det derfor antas at brudd på stansingsvedtak etter omstendighetene kan være et relevant moment ved denne vurderingen. Det fremstår derfor overflødig at det i tillegg til dagens hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr der hvor virksomheten ikke har oppfylt en § 18-6 (1)-handlingsnorm, skulle være nødvendig å sanksjonere brudd på stansingsvedtaket i seg selv. Dette er allerede sanksjonert gjennom reglene om brudd på § 18-6 (1).

Oppsummert mener NHO at behovet for og effekten av egne regler om overtredelsesgebyr for brudd på stansingsvedtak foreligger i liten grad, og derfor ikke bør iverksettes.

### **Brudd på plikt til å gi opplysninger**

Bruk av overtredelsesgebyr bør begrenses til overtredelser hvor det er enkelt å avklare hvorvidt det foreligger brudd. Se her også departementets uttalelse i Prop. 83 L (2012-2013) pkt 3.4.8.1:

*"Samtidig er det klart at overtredelsesgebyr særlig vil være et egnet reaksjonsmiddel for lovbrudd som er lett konstaterbare og objektive".*

Hvorvidt det foreligger brudd på en opplysningsplikt vil ofte være uklart idet det regelmessig vil oppstå tvil om hvilke opplysninger som skal fremlegges og i hvilket omfang. Særlig gjelder dette fordi opplysningsplikten er begrenset til de "*opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven*", jf arbeidsmiljøloven § 18-5 (2). Dette taler klart mot innføring av overtredelsesgebyr for manglende oppfyllelse av opplysningsplikt. NHO mener at samme begrunnelse taler for at overtredelsesgebyr heller ikke bør innføres for brudd på opplysningsplikt etter allmenngjøringsloven.

En virksomhets brudd på opplysningsplikten etter arbeidsmiljøloven § 18-5 er av en annen art enn brudd på de handlingsnormer som er listet opp i § 18-6 (1), og bør derfor ikke sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Ved brudd på opplysningsplikter kan virksomhetene i dag ilegges straff etter arbeidsmiljøloven kapittel 19. Både tvangsmulkt og stans kan benyttes som pressmiddel for å få utlevert opplysninger. I Arbeidstilsynets høringsnotat er det vist til at tilsynet i 18 % av sakene

ikke fikk de etterspurte opplysningene. Det fremgår imidlertid ikke om tallet representerer saker hvor opplysningene helt uteble eller bare delvis ble gitt. Det følger videre av høringsbrevet at tilsynet innga elleve anmeldelser til politiet for brudd på opplysningsplikt. Det fremgår imidlertid ikke i hvilken grad tvangsmulkt først ble benyttet eller hvorvidt dette sanksjonsmiddelet ble ansett som hensiktsmessig. Samlet sett mener NHO derfor at tvangsmulkt og anmeldelse i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for å håndheve reglene om opplysningsplikt.

Arbeidstilsynet må i alle tilfelle på prinsipielt grunnlag vurdere rettssikkerheten og selvinkrimineringsvernet ved illeggelse av overtredelsesgebyr for manglende oppfyllelse av opplysningsplikten. Dette særlig sett i lys av forvaltningslovutvalgets anbefaling om ikke å innføre tvangsmidler for brudd på slike plikter NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) pkt 21.6.

Arbeidstilsynet begrunner innføring av overtredelsesgebyr for brudd på opplysningsplikter særlig med Justisdepartementets hørings svar 1. november 2018, som ble avgitt i forbindelse med høring om forslag til gjennomføring av EU-forordning nr. 2016/1628 utslippsgrenser for forurensende luftarter og partikler for og typegodkjennelse av forbrenningsmotorer til ikke-veigående maskiner. I forordningen artikkel 57 nr. 2 fremgår det at "[o]vertredelser som gir grunn for sanksjoner, skal omfatte: ... e) nekting av tilgang til opplysninger". Justisdepartementet påpeker blant annet at det i arbeidsmiljøloven ikke er hjemmel for å benytte overtredelsesgebyr for brudd på opplysningspliktene i forordningen. Her savner NHO særlig en vurdering av om reglene i kapittel 19 om straff eller pressmidlene (stans og tvangsmulkt) allerede oppfyller forordningens krav om sanksjonering. Det er uansett vanskelig å forstå hvorfor en høringsuttalelse på et så smalt sakfelt brukes som begrunnelse for å innføre overtredelsesgebyr generelt og for alle saker om opplysningsplikt.

### **Forskrift om utsendte arbeidstakere**

NHO støtter en klargjøring av bestemmelsen om straffesanksjonering i utsendingsforskriften § 13.

Vennlig hilsen  
Næringslivets Hovedorganisasjon



Nina Melsom  
Områdedirektør Arbeidsliv