



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 80 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv.
(Arbeidstilsynets virkemidler)



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 80 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv.
(Arbeidstilsynets virkemidler)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4	Bevissikring	27
			4.1	Gjeldende rett	27
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	4.2	Departementets høringsforslag ...	27
2.1	Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet	7	4.3	Høringsinstansens syn	27
2.2	Høringen	7	4.4	Departementets vurderinger og forslag	29
2.3	Overordnede innspill fra høringsrunden	10	4.4.1	Reguleringsbehov	29
2.4	Arbeidstilsynets rolle og kompetanse	11	4.4.2	Vilkårene for bevissikring	31
2.4.1	Arbeidstilsynets tilsynskompetanse	11	4.4.3	Hvilke beføyelser som kan utføres	34
2.4.2	Arbeidstilsynets rolle og a-krim-samarbeidet	11	4.4.4	Beslutning om bevissikring	37
2.4.3	Arbeidstilsynets kontroll og reaksjonsapparat	12	4.4.5	Gjennomføring av bevissikring ...	38
2.5	Situasjonen i andre nordiske land	12	4.4.6	Forskriftshjemmel	40
2.5.1	Innledning	12	5	Arbeidstilsynets påleggs-	
2.5.2	Sverige	13	5.1	kompetanse	41
2.5.3	Danmark	13	5.2	Gjeldende rett	41
2.5.4	Finland	14	5.2.1	Arbeidstilsynets påleggs-	
2.6	EØS-retten og forvaltningsloven som rettslige rammer	14	5.2.2	kompetanse med hensyn til arbeidstakerklassifisering	41
2.6.1	EØS-retten	14	5.2.3	Departementets høringsforslag ...	41
2.6.2	Forvaltningsloven	15	5.3	Høringsinstansenes syn	41
			5.3.1	Departementets vurderinger	41
3	Opplysningsplikt for «tredjeparter»	17	5.3.2	Pålegg om Arbeidstilsynets adgang til virksomheten	41
3.1	Gjeldende rett	17	5.3.3	Gjeldende rett	41
3.1.1	Arbeidsmiljøloven og andre tilsynslover	17	5.3.4	Departementets høringsforslag ...	42
3.1.2	Grunnloven, EMK og personopplysningsloven	18	6	Høringsinstansenes syn	42
3.2	Departementets høringsforslag ...	19	6.1	Departementets vurderinger og forslag	42
3.3	Høringsinstansens syn	19	6.2	Overtredelsesgebyr	43
3.4	Departementets vurderinger og forslag	21	6.2.1	Innledning	43
3.4.1	Behovet for opplysningsplikt for tredjeparter	21	6.2.2	Rettslige skranker	43
3.4.2	Vilkår for å innhente opplysninger fra tredjepart	22	6.3	Grunnloven og EMK	43
3.4.3	Hvilke opplysninger Arbeidstilsynet skal kunne kreve	24	6.4	Vernet mot selvinkriminering og forvaltningens veiledningsplikt ...	43
3.4.4	Hvem det skal kunne innhentes opplysninger fra	24	6.4.1	Overtredelsesgebyr eller oppfølging i straffesporet – valg av spor	44
3.4.5	Klageadgang, kontradiksjon og spørsmålet om sanksjoner	25	6.4.2	Overtredelsesgebyr til virksomheter – virkeområdet og den skjønnsmessige vurderingen i § 18-10 andre ledd	45
3.4.6	Spørsmålet om sanksjoner ved brudd på opplysningsplikten	26	6.4.3	Gjeldende rett	45
3.4.7	Andre høringsinnspill	26	6.4.4	Departementets høringsforslag ...	46
			6.5	Høringsinstansenes syn	46
				Departementets vurderinger og forslag	47
				Skyldkravet ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor virksomheter	47

6.5.1	Gjeldende rett	47	7.1.1	Arbeidsmiljølovens regler om håndheving	64
6.5.2	Utvikling i rettspraksis	47	7.1.2	Politiets myndighet til å bistå Arbeidstilsynet	64
6.5.3	Departementets høringsforslag	48	7.2	Departementets høringsforslag ...	65
6.5.4	Høringsinstansenes syn	48	7.3	Høringsinstansenes syn	65
6.5.5	Departementets vurderinger og forslag	48	7.4	Departementets vurderinger og forslag	66
6.6	Adgang til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr på stedet	48	7.4.1	Politiets bistandsplikt	66
6.6.1	Gjeldende rett	48	7.4.2	Hjemmel for maktutøvelse	67
6.6.2	Departementets høringsforslag	49			
6.6.3	Høringsinstansenes syn	49	8	Endringer i allmenngjørings- loven, utlendingsloven og anskaffelsesloven	69
6.6.4	Departementets vurderinger og forslag	50	8.1	Gjeldende rett	69
6.7	Foreldelse av adgangen til å ilegge virksomheter overtredel- sesgebyr	51	8.2	Departementets høringsforslag ...	69
6.7.1	Gjeldende rett	51	8.3	Høringsinstansenes syn	69
6.7.2	Departementets høringsforslag	51	8.4	Departementets vurderinger og forslag	69
6.7.3	Høringsinstansenes syn	52	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	71
6.7.4	Departementets vurderinger og forslag	52	10	Merknader til lovforslaget	73
6.8	Overtredelsesgebyr til fysiske personer	54	10.1	Til endringene i arbeidsmiljø- loven	73
6.8.1	Gjeldende rett	54	10.2	Til endringene i allmenngjørings- loven	76
6.8.2	Departementets høringsforslag	54	10.3	Til endringene i utlendingsloven ..	76
6.8.3	Høringsinstansens syn	55	10.4	Til endringene i lov om offentlige anskaffelser	77
6.8.4	Departementets vurdering av reguleringsbehovet	56			
6.8.5	Nærmere om departementets forslag	59			
7	Politiets bistand ved gjennom- føring av tilsyn og håndheving av Arbeidstilsynets vedtak	64		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)	78
7.1	Gjeldende rett	64			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 80 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne lovproposisjonen endringer i arbeidsmiljølovens regler om Arbeidstilsynets virkemidler og sanksjoner. Forslagene er særlig rettet mot de useriøse og kriminelle aktørene, hvor Arbeidstilsynets eksisterende virkemidler kan komme til kort.

I proposisjonen foreslår departementet å innføre nye virkemidler som skal styrke Arbeidstilsynets tilgang på informasjon. For det første foreslår departementet at Arbeidstilsynet skal kunne få tilgang til såkalte tredjepartsopplysninger. Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet på nærmere vilkår skal kunne innhente nødvendige opplysninger også fra andre virksomheter enn den det føres tilsyn med, for eksempel fra leverandører eller kunder av tilsynsobjektet. Videre foreslår departementet å gi Arbeidstilsynet adgang til å foreta bevissikring. Etter gjeldende regler kan Arbeidstilsynet i dag ikke ta med seg dokumenter eller andre bevis når de er på tilsyn, med mindre tilsynsobjektet samtykker til det. Forslaget om å innføre en bestemmelse om bevissikring innebærer at tilsynsmyndigheten, på nærmere fast-

satte vilkår, kan få rettens kjennelse til å sikre bevis.

I lovproposisjonen foreslår departementet også enkelte endringer i reglene om Arbeidstilsynets adgang til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr, som at det innføres et skyldkrav og at foreldelsesfristen for å ilegge overtredelsesgebyr utvides fra to til fem år. Departementet foreslår også at det fastsettes at Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr «på stedet», det vil si under tilsynet, ved klart konstaterbare overtredelser. En slik endring vil innebære at Arbeidstilsynet i oversiktlige saker, som ikke stiller krav om skjønnsmessige vurderinger, kan benytte overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel på en mer effektiv måte.

Arbeidsmiljølovens eksisterende hjemmel for overtredelsesgebyr retter seg kun mot virksomheter. Departementet legger i denne proposisjonen også frem forslag om å gi Arbeidstilsynet adgang til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr. Forslaget retter seg mot den som i realiteten leder virksomheten. Forslaget er særlig myn- tet på tilfeller hvor Arbeidstilsynet har rimelig

grunn til å tro at overtredelsesgebyr rettet mot virksomheten som sådan ikke vil ha tilstrekkelig effekt.

Det har vært tvil knyttet til politiets rettslige grunnlag for å bistå Arbeidstilsynet, for eksempel med å gjennomføre stansingsvedtak eller sikre at Arbeidstilsynet får nødvendig tilgang til en virksomhets lokaler. I lovproposisjonen legger departementet derfor frem forslag om å innføre en egen bestemmelse om bistandsplikt for politiet. Forslaget klargjør at politiet, når det er nødvendig, kan bistå Arbeidstilsynet ved gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak etter arbeidsmiljøloven kapittel 18. Det følger uttrykkelig av lovforslaget at politiet i den forbindelse skal ha adgang til å anvende nødvendig makt. I forlengelsen av dette forslaget, foreslås det videre at det skal fremgå av arbeidsmiljølovens alminnelige inspeksjonshjem-

mel at Arbeidstilsynet selv kan iverksette nødvendige tiltak for å få adgang til steder som er omfattet av loven.

Departementet foreslår også mindre endringer knyttet til Arbeidstilsynets påleggskompetanse, som at arbeidsmiljøloven § 18-4 om Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang innlemmes i lovbestemmelsen som angir rekkevidden av påleggskompetansen. Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet kan håndheve inspeksjonsadgangen gjennom de øvrige reaksjonsmidlene i loven, som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

I tråd med dagens systematikk, foreslås det endelig at forslagene også gis anvendelse for Arbeidstilsynets tilsynsmyndighet etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og lov om offentlige anskaffelser.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

Regjeringen har tatt en rekke initiativer for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og styrke Arbeidstilsynet. En sentral del av dette arbeidet er nedfelt i regjeringens handlingsplan 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. Proposisjonen må ses i sammenheng med dette arbeidet. Lovforslagene 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».

Departementets gjennomgang viser 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 veiledning om forholdet og utferdiger de pålegg som er nødvendig. I de fleste tilfeller er en slik oppfølging 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 sendte på denne bakgrunn flere forslag på høring for å styrke Arbeidstilsynets virkemidler, særlig myntet på situasjoner hvor useriøse og kriminelle aktører mer eller mindre aktivt unndrar seg Arbeidstilsynets ordinære tilsynsvirksomhet.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1. På særskilte områder kan det imidlertid fastsettes at et annet organ enn Arbeidstilsynet skal være tilsynsmyndighet. For petroleumsvirksomhet på sokkelen, og for nærmere angitte petroleumsanlegg på land, er således tilsynsmyndigheten lagt til Havindustritilsynet. Det samme gjelder for transport og lagring av CO₂ på sokkelen, for havbunnsmineralvirksomhet og for havenergivirksomhet. Videre er Luftfartstilsynet tilsynsmyndighet etter arbeidsmiljøloven for flyvende personell i sivil luftfart. Av praktiske hensyn benytter departementet i denne proposisjonen gjennomgående «Arbeidstilsynet» som benevnelse for tilsynsorganet etter arbeidsmiljøloven. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at beskrivelser og forslag om Arbeidstilsynets myndighet i proposisjonen, vil gjelde tilsvarende for Havindustritilsynet og Luftfartstilsynet på deres respektive tilsynsområder.

2.2 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 2. juli 2024 forslag til endringer i arbeidsmiljøloven m.m. på alminnelig høring, med høringsfrist 15. oktober 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene	Universitetene
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Helse Midt-Norge RHF
Arbeidsretten	Helse Nord RHF
Datatilsynet	Helse Sør-Øst RHF
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon	Helse Vest RHF
Direktoratet for arbeidstilsynet	Innovasjon Norge
Domstoladministrasjonen	SINTEF
Forbrukerrådet	Universitets- og høyskolerådet
Forbrukertilsynet	AFF – Stiftelsen Administrativt Forskningsfond ved Norges Handelshøyskole
Finanstilsynet	Handelshøyskolen BI Oslo
Forsvarsbygg	By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Havindustritilsynet (tidligere Petroleumstilsynet)	CMI (Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Forskningstiftelsen Fafø
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Frischsenteret
Luftfartstilsynet	Høyskolen Kristiania
Regelrådet	Institutt for samfunnsforskning
Regjeringsadvokaten	Nordlandsforskning
Riksadvokaten	Norsk institutt for by- og regionforskning
Riksmekleren	Samfunns- og næringslivsforskning
Sjøfartsdirektoratet	Stiftelsen Rogalandsforskning
Skatteetaten	Transportøkonomisk institutt
Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)	Akademikerne
Statens helsetilsyn	ALT-forbundet
Statens seniorråd	AOF Norge
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Apotekforeningen
Statsforvalterne	Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening
Sysselmesteren på Svalbard	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Trygderetten	Arbeidsmiljøsenderet
Tvisteløsningsnemnda	Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)
Utdanningsdirektoratet	Arbeidssøkerforbundet (AFO)
Økokrim	Befalets fellesorganisasjon
Sametinget	Coop Norge SA Hovedkontor
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet)	Den Norske Advokatforening
Oslo kommune	Den norske jordmorforening
Longyearbyen lokalstyre	Den norske revisorforening
Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) – OsloMet	De samarbeidende organisasjoner
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Elevorganisasjonen (EO)
Høgskolen i Innlandet	Finans Norge
Høgskolen i Molde	Frivillighet Norge
Høgskolen i Volda	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Høgskolen i Østfold	Hovedorganisasjonen KA
Høgskolen på Vestlandet	Hovedorganisasjonen Virke
Institutt for offentlig rett (UiO)	HR Norge
Institutt for privatrett (UiO)	IKT-Norge
Kunsthøgskolen i Oslo	Junit
Norges idrettshøgskole	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Norges musikkhøgskole	Jussbuss
Sámi allaskuvla – Samisk høgskole	Jussformidlingen
	Jusshjelpa i Nord-Norge
	KS – Kommunesektorens organisasjon

Landsorganisasjonen i Norge (LO)	SAMFO Arbeidsgiverorganisasjon for samvirkeforetak
Lederne	Samfunnsbedriftene
LNU – Landsrådet for Norges barn- og ungdomsorganisasjoner	Simployer
Luftfartens funksjonærforening	SMB Norge
Maskinentreprenørenes Forbund	Sparebankforeningen i Norge
Mental helse	Transportbrukernes Fellesorganisasjon
NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon	Tverga – resurssenter for egenorganisert fysisk aktivitet
Norce (Norwegian Research Centre AS)	Uføres landsorganisasjon
Norges Bondelag	Ungt entreprenørskap
Norges Farmaceutiske Forening	Unio
Norges Fleridrettsforbund	Velferdsalliansen
Norges Handikapforbund	Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Norges Juristforbund	
Norges Kommunerevisorforbund	Høringen ble også lagt ut på regjeringens nettsider, hvor det ble gjort oppmerksom på at høringer er åpne, og at alle kan sende innspill. Departementet har mottatt merknader fra følgende instanser:
Norges Kvinne- og familieforbund	Arbeidstilsynet
Norges Lastebileierforbund	Havindustritilsynet
Norges museumsforbund	Luftfartstilsynet
Norges Rederiforbund	Politidirektoratet
Norges Røde Kors	Regelrådet
Norges Skogeierforbund	Skatteetaten
Norges Taxiforbund	Statens jernbanetilsyn
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Statens vegvesen
Norsk Brannvernforening	Økokrim
Norsk Flygelederforening	
Norsk Flygerforbund	Bane NOR SF
Norsk Flytekniker Organisasjon	Helse Vest RHF
Norsk Folkehjelp	
Norsk Journalistlag	Advokatforeningen
Norsk Kabinforening	Akademikerne
Norsk kritikerlag	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Norsk Kvinnesaksforening	Bygghåndverk Norge
Norsk Landbrukssamvirke	Creo
Norsk Lektorlag	Det norske maskinistforbund
Norsk Musikkråd	Fair Play Bygg Norge
Norsk Regnesentral	Hovedorganisasjonen KA
Norsk Sjøoffisersforbund	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Norsk Skuespillerforbund	Jussbuss
Norsk sosiologforening	KS – Kommunesektorens organisasjon
Norsk teater- og orkesterforening	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk yrkeshygienisk forening	Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)
Norske Boligbyggelags Landsforbund	NHO Byggenæringen
Norske Meierifolks Landsforening	NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norskog	Norges Farmaceutiske Forening
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Norges Lastebileier-Forbund
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	Norges Taxiforbund og Forum for Taxisentraler
Oslo Economics	Næringsalliansen Trøndelag
Pelagisk Forening	
Pensjonistforbundet	
Private Barnehagers Landsforbund	
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon	
Rådgivende ingeniørers forening	

Næringslivets Hovedorganisasjon
 Samfunnsbedriftene
 Unio
 Virke
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

En person som ikke har oppgitt navn

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader:

Forsvarsdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidsretten
 Departementenes sikkerhets- og
 serviceorganisasjon
 Domstoladministrasjonen
 Forsvarsbygg
 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
 Statistisk sentralbyrå (SSB)

Norsk Skuespillerforbund

2.3 Overordnede innspill fra høringsrunden

Høringsinnspill knyttet til de enkelte forslag og temaer i departementets høringsnotat 2. juli 2024 er gjengitt i forbindelse med gjennomgangen av de konkrete forslagene nedenfor. Her gis en oppsummering av generelle synspunkter fra høringsrunden.

Det klare flertallet av høringsinstansene er positive til at det innføres tiltak som bekjemper useriøse og kriminelle aktører i arbeidslivet.

Arbeidstakersiden er overveiende positive til forslagene i lovproposisjonen, og departementets begrunnelse for disse. *LO* støtter gjennomgående lovforslagene og ser positivt på departementets initiativ til å styrke Arbeidstilsynets verktøy. *LO* tar også opp enkelte forhold som ikke er omtalt i departementets høringsnotat, og foreslår blant annet at det tas initiativ til å gjennomgå tilsynsregelverket for sjøfart og at Arbeidstilsynet gis bedre tilgang til registeropplysninger.

En rekke av organisasjonene på arbeidsgiversiden er skeptiske til flere av de fremsatte forslagene og etterlyser et bredere kunnskapsgrunnlag før det innføres endringer i virkemidlene til Arbeidstilsynet. *NHO* har generelle betraktninger knyttet til Arbeidstilsynets rolle, som de mener primært skal være forebyggende for et godt arbeidsmiljø. *NHO* er opptatt av at Arbeidstilsynets veiledende rolle ikke må svekkes og er

bekymret for at en rekke av forslagene i høringen vil endre tilsynsmetodikken rettet mot seriøse virksomheter. *NHO* synes også det er problematisk at forslagene er generelt utformet selv om de er myntet på en begrenset gruppe aktører, samtidig som forslagene er av inngripende karakter og gir mye rom for skjønn for tilsynet.

KS viser til at det er viktig å sikre at tiltakene som settes i verk er proporsjonale, effektive og forutsigbare, og er bekymret for at Arbeidstilsynets skjønnsutøvelse vil føre til at også seriøse virksomheter blir omfattet av de foreslåtte endringene. *KS* understreker betydningen av klare retningslinjer som sikrer at tilsynsmyndighetenes praksis blir forutsigbar og rettferdig, og at praktiseringen av bestemmelsene som foreslås er tydelig avgrenset til det useriøse arbeidslivet.

Spekter trekker frem at Arbeidstilsynets arbeid når det gjelder støtte og veiledning i et omfattende regelverk er vel så viktig som sanksjonshjemler. *Spekter* peker også på at det å etterforske alvorlig kriminalitet først og fremst må være politiet og påtalemyndighetens oppgave, også på arbeidslivsområdet.

Virke er generelt bekymret for en utvikling der forvaltnings- og tilsynsorganer stadig gis utvidede sanksjonsmuligheter som utfordrer rettssikkerheten.

De fleste offentlige virksomheter som har inngitt høringssvar er positive til forslagene. *Arbeidstilsynet* viser til at dagens virkemidler i de fleste tilsynssakene er tilstrekkelige, men at de foreslåtte endringene kan bidra til en mer treffende og effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Økokrim støtter flere av forslagene, men mener Arbeidstilsynet bør utstyres med ytterligere virkemidler enn de som er foreslått i høringen. I høringsuttalelsen kommer *Økokrim* selv med flere konkrete forslag, herunder forslag om at Arbeidstilsynet bør få mandat til å håndtere lønnstyper, at Arbeidstilsynet bør få adgang til å fatte vedtak med direkte tvangsgrunnlag, adgang til å forby aktiviteter og adgang til å ta gjenstander i forebyggende forvaring. *Politidirektoratet* tiltrer i hovedsak høringsuttalelsen til *Økokrim*.

Regelrådet fremhever at det er positivt at departementet i høringsnotatet har foretatt en helhetlig og grundig gjennomgang av gjeldende rett, relevant statistikk og prinsipielle spørsmål. Regelrådet etterlyser likevel en gjennomgang av hvordan Arbeidstilsynets virkemidler er regulert i andre land og mener også det enkelte steder burde vært vurdert alternative løsninger. Regelrådet peker også på at forslagene stiller store krav til

Arbeidstilsynet når det gjelder proporsjonalitet og balanse i reaksjonsnivået.

Rettshjelpsorganisasjonene, som *JURK*, *Jussbuss* og *Fair Play Bygg Norge* er gjennomgående positive til de foreslåtte endringene. Jussbuss peker på at det ikke er tilstrekkelig med utvidede hjemler, det må også bevilges mer ressurser til Arbeidstilsynet så de kan forvalte de nye virkemidlene på en god måte.

Advokatforeningen har over tid vært opptatt av bruken av administrative sanksjoner og har i ulike sammenhenger, også i tidligere høringsuttalelser på andre områder, advart mot en utvikling der strafferettspleien innenfor næringsreguleringsretten flyttes fra straffeprosessloven til forvaltningsloven. Hovedinnvendingen er at rettssikkerheten settes under press. Samme syn gjentas her. Advokatforeningen anbefaler at det settes ned et offentlig utvalg med mandat til å vurdere om det er behov for å styrke og konkretisere rettssikkerhetsgarantiene for illeggelse av administrative sanksjoner i forvaltningssporet.

2.4 Arbeidstilsynets rolle og kompetanse

2.4.1 Arbeidstilsynets tilsynskompetanse

Arbeidstilsynet fører tilsyn med reglene i arbeidsmiljøloven og med forskrifter gitt i medhold av denne, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1 første ledd. Etaten 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 etatens tilsyn etter de respektive lovene. Utgangspunktet vil derfor være at endringer i disse bestemmelsene i arbeidsmiljøloven vil gjelde tilsvarende for tilsyn også etter de nevnte lovene. I proposisjonen legges det også frem forslag 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, folkehøgskoleloven og fagskoleloven. Av disse lovene følger det at bestemmelser i arbeidsmiljølovens tilsynskapittel, kapittel 18, «gjelder så langt det passer». Forslagene i denne proposisjonen som berører arbeidsmiljøloven

kapittel 18 vil derfor gjennomgående ha tilsvarende virkning for disse lovene.

2.4.2 Arbeidstilsynets rolle og a-krimssamarbeidet

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 2024 er det opplyst at myndighetsområdet omfatter over 220 000 virksomheter med 2,9 millioner ansatte i det norske, landbaserte arbeidslivet.

Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel, og i 2024 gjennomførte etaten 12 890 tilsyn. Arbeidstilsynet har, innenfor sitt saksområde, en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Arbeidstilsynet gir veiledning i forbindelse med tilsyn og gir også veiledning av rent forebyggende karakter. Selvstendige veilednings- og informasjonsaktiviteter er også 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 tilstedeværelse på Service-sentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) er sammen med nettsidene etatens hovedkanaler når det gjelder informasjon og veiledning.

Arbeidstilsynet utøver også flere andre funksjoner som er viktig for det forebyggende arbeidsmiljøet. Etaten har, blant annet, ansvar for å forvalte HMS-kortordninger og 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.

Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet beskriver arbeidslivskriminalitet som ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet. 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.

A-krimssamarbeidet ble opprettet i 2015 og er et formalisert og tverretattlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet som omfatter Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. Formålet med a-krimssamarbeidet er å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet gjennom felles operativ

innsats. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet styrer a-krimssamarbeidet gjennom felles føringer i etatenes 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 etatenes linjer (fagmiljø) et sentralt ansvar for måloppnåelse i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

2.4.3 Arbeidstilsynets kontroll og reaksjonsapparat

Tilsynshjemplene i arbeidsmiljøloven kapittel 18 kan systematisk plasseres i to grupper: bestemmelser om kontroll og bestemmelser om reaksjon.

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).

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 virksomhet (§ 18-8). Slike reaksjoner er «fremoverrettet», det vil si at de har som formål å sørge for at et lovstridig forhold opphører.

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.

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 Arbeidstilsynet adgang til de steder som er omfat-

tet 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.

2.5 Situasjonen i andre nordiske land

2.5.1 Innledning

I 2013 ble det gjennomført en nordisk pilotstudie av arbeidstilsynene i Norge, Sverige, Danmark og Finland knyttet til arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping, (Eldring m.fl., *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie* (2013)). I rapporten beskrives at:

Det danske Arbejdstilsynet, den finske Arbetarskyddsförvaltningen, det norske Arbeidstilsynet og det svenske Arbetsmiljöverket har alle som hovedoppgave å føre tilsyn med arbeidsmiljøloven i de ulike landene. I en komparativ studie av lovgivning og praksis for arbeidstilsynene i Norden, konkluderes det med at det hovedbildet er at det er svært mange likheter mellom landene – selv om studien også identifiserer en rekke forskjeller når det gjelder både administrasjon, organisering, lovverkets innretning og omfang og ulikheter i reguleringer på en rekke områder. I Danmark, Norge og Sverige er arbeidstilsynet underlagt arbeidsdepartementene, med en utenforliggende sentral enhet/direktorat som igjen har regionenheter/tilsyn. Finland har ikke en egen arbeidstilsynsmyndighet (som i de andre landene); her er ansvaret delt mellom Social- og helsøvrårdsministeriet og «regionförvaltningsverken» gjennom «ansvarsområden för arbetarskyddet.» Det finske arbeidstilsynet har også et bredere ansvar enn tilsynene i de andre landene, med tilsynsansvar også for nesten alle arbeidsrettslige reguleringer.

Overvåking av HMS på arbeidsplassen har tradisjonelt vært tilsynenes hovedoppgave i alle landene. Samtidig har oppmerksomheten mot bransjer med mye bruk av utenlandsk arbeidskraft, særlig gjennom utstasjonering, vært jevnt økende.

Videre konkluderes det med at når det gjelder oppfølgingssystemene for arbeidstilsynslovgivningen er det store variasjoner mellom landene. I alle landene har arbeidstilsynene verktøy for å hånd-

tere overtredelser av arbeidsmiljøregelverket, men når det gjelder hvor strenge og effektive disse er, er det store variasjoner mellom landene.

2.5.2 Sverige

Arbetsmiljöverket i Sverige er en statlig etat underlagt Arbetsmarknadsdepartementet.

Arbetsmiljöverket er tilsynsmyndighet for arbeidsmiljø, arbeidstid og utstasjonering, samt markedskontroll og miljø. Ifølge årsrapporten for 2024 er Arbetsmiljöverkets oppdrag å sikre et trygt arbeidsmiljø, forebygge sykdom og alvorlige ulykker på arbeidsplassen, blant annet gjennom tilsyn og kommunikasjon med arbeidsgivere. Arbetsmiljöverket arbeider også aktivt, dels i samarbeid med flere andre svenske myndigheter, for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Det har vært et økende fokus på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping de siste årene.

Arbetsmiljöverket har rett til å innhente de opplysninger og dokumenter, samt foreta de undersøkelser som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal også gis adgang til arbeidsplassen for å gjennomføre tilsyn og foreta nødvendige undersøkelser. Politiet skal yte den bistand som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten kan gjennomføre tilsyn.

Dersom et tilsyn avdekker avvik fra arbeidsmiljølovgivningens krav, kan arbeidsgiver få pålegg om å utbedre de kritikkverdige forholdene (föreläggande), få forbud mot en viss aktivitet (for eksempel å bruke en ureglementert maskin) samt anmelde forholdet til politiet. Sistnevnte gjøres vanligvis dersom det finnes mistanke om alvorlige brudd på arbeidsmiljølovgivningen. Både föreläggande og forbud kan kombineres med tvangsmulkt (vite). Tvangsmulkten kan fastsettes som et engangsbeløp eller som en løpende betalingsforpliktelse.

Arbetsmiljöverket har også hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr (sanksjonsavgift). En sanksjonsavgift skal ilegges overfor arbeidsgiver, hvilket inkluderer både fysiske og juridiske personer. Arbetsmiljöverket har ikke anledning til å ilegge sanksjonsavgift «på stedet». Avgifter fastsettes individuelt eller etter faste satser, avhengig av overtredelsen. Etter en lovendring i 2014 ble det, av effektivitetshensyn, åpnet for å ilegge sanksjonsavgift på opp mot 1 million svenske kroner for brudd på regler som tidligere kun var straffesanksjonert. Gjennomsnittlig størrelse på ilagt sanksjonsavgift ligger betydelig lavere og utgjorde omtrent 50 000 svenske kroner i 2024.

2.5.3 Danmark

Arbejdstilsynet i Danmark er en statlig etat underlagt Beskæftigelsesministeriet. I medhold av den danske arbejdsmiljøloven § 72 er det Arbejdstilsynet som fører tilsyn med at bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter overholdes. Arbejdstilsynet har også ansvar for å føre tilsyn med blant annet utstasjoneringsloven. I tillegg til å føre tilsyn med virksomhetene, inngår det som en del av Arbejdstilsynets hovedoppgave å veilede virksomhetene. Etatens tre kjerneoppgaver er ifølge årsrapporten for 2023 i) tilsyn, ii) kommunikasjon og iii) regulering og arbeidsmiljøutvikling.

Arbejdstilsynet har som ledd i tilsynet, og uten rettskjennelse, adgang til offentlige og private arbeidsteder. Om nødvendig kan Arbejdstilsynet skaffe seg assistanse fra politiet for å oppnå adgang. Arbejdstilsynets medarbeidere har videre myndighet til uten rettskjennelse å kreve tilgjengelig dokumentasjon utlevert og foreta fotografiske opptak, samt ta med seg prøver til nærmere undersøkelser. Arbejdstilsynet har ikke uten rettskjennelse adgang til å føre tilsyn med arbeid av ikke-erhvervsmessig karakter, som utføres av en person i dennes private bolig, kjøretøy, mv.

Dersom et tilsyn avdekker avvik fra regelverket kan Arbejdstilsynet gi påbud med frist, påtale, undersøkelsespåbud og strakspåbud. Hvis det er en overhengende, betydelig fare for arbeidstakerens eller andres sikkerhet og helse, kan det ilegges et strakspåbud om stans av arbeidet frem til det er fullt forsvarlig å gjenoppta dette. Et påbud med frist innebærer at arbeidet kan fortsette, men at virksomheten skal finne en permanent løsning på problemet innen en fastsatt frist. En påtale innebærer at Arbejdstilsynet formelt fastslår at virksomheten har overtrådt arbeidsmiljølovgivningen, men uten at virksomheten av den grunn pålegges en konkret handleplikt. Det kan for eksempel være fordi virksomheten har mottatt høring (forhåndsvarsel) om mulig vedtak, og deretter retter forholdet i høringsfasen. Et undersøkelsespåbud innebærer at arbeidsgiver skal foreta undersøkelser, prøver og besiktigelses, eventuelt ved bruk av sakkyndige, for å konstatere om arbeidsforholdene er fullt forsvarlige. Arbejdstilsynet kan gi undersøkelsespåbud når det er konkret mistanke om lovovertrødelse i en virksomhet og som ledd i en mer generell undersøkelse eller løpende kontroll av forholdene i en bransje eller lignende.

Ved oppståtte arbeidsmiljøproblemer, eller mistanke om slike problemer, kan Arbejdstilsynet også tilby virksomhetene et «avtaleforløp», som

innebærer at virksomheten forplikter seg til å yte en ekstra innsats for å løse problemene, med mulighet til bistand fra Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet kan også utstede administrative bøter og anmelde et ulovlig forhold til politiet. Administrative bøter kan kun brukes i bestemte sakstyper, hvor det er tale om en klar overtredelse, hvor det foreligger en klar rettspraksis på området og hvor mottakeren av boten ikke har motsatt seg at saken avgjøres på den måten. Ifølge Arbeidstilsynets årsrapport var gjennomsnittlig bøtestørrelse i 2023 på 60 991 danske kroner. Hvis mottakeren av en administrativ bot opplyser at vedkommende ikke ønsker å betale denne, sender Arbeidstilsynet i stedet en anmeldelse til politiet. Politianmeldelse er i utgangspunktet forbeholdt grove overtredelser av arbeidsmiljølovgivningen samt de tilfellene hvor virksomhetene ikke retter seg etter Arbeidstilsynets påbud.

2.5.4 Finland

Arbetarskyddsforvaltningen, som i dag består av fem regionale forvaltningsverk og er underlagt Social- og helse- og omsorgsdepartementet, er den overordnede organisasjonen som administrerer og koordinerer arbeidet med arbeidsmiljø og sikkerhet i Finland. I løpet av 2026 går Finland imidlertid over fra organiseringen i fem selvstendige forvaltningsmyndigheter til ett nasjonalt embetsverk som de riksdekkende tilsynene skal være underlagt.

Arbetarskyddsmyndigheten er den operative myndigheten og overvåker at bestemmelsene om sikkerhet og helse på arbeidsplassen overholdes. Arbetarskyddsmyndigheten utfører ofte tilsyn risikobasert, og tilsynsmetodene varierer fra veiledning og rådgivning til bruk av tvangsmidler.

Når det gjelder tilgang til arbeidssted, følger det av tilsynslagen at Arbetarskyddsmyndigheten, så langt som utførelsen av tilsynet krever det, skal ha tilgang til steder der arbeid utføres, eller der det er rimelig grunn til å tro at arbeid utføres. De skal også ha tilgang til andre lokaler som arbeidsgiveren i henhold til lovgivningen Arbetarskyddsmyndigheten fører tilsyn med er forpliktet til å stille til arbeidstakernes disposisjon, samt til steder der produkter som er ment å bli brakt i omsetning eller overført til bruk, enten produseres, lagres eller stilles ut.

Med hensyn til tilgang til informasjon, slår tilsynslagen fast at Arbetarskyddsmyndigheten har rett til å innhente fra arbeidsgiver de dokumentene vedkommende er pålagt å utarbeide eller oppbevare i henhold til regelverket myndigheten fører tilsyn med, og å innhente andre opplysnin-

ger om forhold som arbeidsgiver er pålagt å utarbeide, lagre eller oppbevare i en annen form enn skriftlig.

Loven slår også fast at Arbetarskyddsmyndigheten har rett til å innhente redegjørelser fra arbeidsgiveren også om forhold knyttet til arbeidet, arbeidsmiljøet og arbeidsklimaet som påvirker arbeidstakernes sikkerhet og helse, samt eventuelle vesentlige planer som påvirker arbeidsplassens konstruksjon, arbeids- og produksjonsmetoder.

Inspektørene i Arbetarskyddsmyndigheten kan gi instruksjoner (som i finsk rett er mildere enn «pålegg») i alle saker som omfattes av myndighetens tilsyn. Pålegg og en eventuelt bindende beslutning kan bare gis i visse lovbestemte saker. Myndigheten kan kreve at arbeidsgiver og andre parter retter forhold som er i strid med regelverket. Da gis arbeidsplassen en bindende beslutning og en tidsfrist for gjennomføring av vedtaket.

Arbetarskyddsmyndigheten kan videre treffe vedtak som forbyr bruk av maskiner, arbeidsredskaper eller andre tekniske enheter eller arbeidsmetoder, hvis disse utgjør en fare for liv eller helse (bruksforbud).

Arbetarskyddsmyndigheten har også mulighet til å ilegge et overtredelsesgebyr (försummel-seavgift) ved brudd på utsendingsloven og loven om bestilleransvar. Etter utsendingsloven kan overtredelsesgebyret ilegges en fysisk person bare hvis vedkommende forsettlig eller uaktsomt har unnlatt å oppfylle den aktuelle forpliktelsen. Slik departementet har forstått det, står man i henhold til loven om bestilleransvar friere til også å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr.

Ved fastsettelse av overtredelsesgebyret tas det hensyn til arten, omfanget og eventuelt gjentakelse av uaktomheten. Størrelsen på gebyret er normalt mellom 1 000 og 24 420 EUR, men kan i noen tilfeller være opptil 79 380 EUR.

Arbetarskyddsmyndigheten kan også politianmelde brudd på de lovene de fører tilsyn med, eller forhold som faller inn under straffeloven.

2.6 EØS-retten og forvaltningsloven som rettslige rammer

2.6.1 EØS-retten

Arbeidsmiljøloven gjennomfører flere EU-rettsakter på arbeidsrettens område, som er tatt inn i EØS-avtalen. Det EØS-rettslige utgangspunktet er at medlemsstatene har prosessuell og organisatorisk autonomi. Det innebærer at det er opp til sta-

tene selv å bestemme formen og midlene for gjennomføring av sine EØS-forpliktelser.

Dette utgangspunktet modereres imidlertid av ulovfestede prinsipper i EØS-retten og eventuelt konkrete forpliktelser i forordninger eller direktiver. EU-domstolen har 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 de kravene til nasjonal forvaltningsrett som EU-domstolen har utviklet i EU-rettslig sammenheng, gjelder tilsvarende i EØS-retten.

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).

Dersom den aktuelle EU-rettsakten ikke fastsetter mer spesifikke bestemmelser om sanksjonering, følger det gjerne av rettsakten at medlemsstatene skal sikre effektive sanksjoner ved overtredelse av de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene. Slike sanksjoner skal være «virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende». 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.

Ekvivalens- og effektivitetsprinsippet, sammen med kravet om proporsjonalitet og eventuelle spesifikke bestemmelser om håndheving i aktuelle rettsakter, kan etter omstendighetene sette rammer for hvilke tilsyns- og sanksjonshjemler Norge kan innføre uten å komme i konflikt med EØS-retten.

Departementet vurderer at forslagene som legges frem i denne proposisjonen er i tråd med EØS-avtalen.

2.6.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven inneholder generelle sakbehandlingsregler som gjelder for Arbeidstilsynets

reaksjonsbruk og myndighetsutøvelse. 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 administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak. 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 andre 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 altså knyttet direkte til det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (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 overtredelsesgebyr etter § 18-10 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 kapitlet 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) side 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.

Bestemmelsene i forvaltningsloven 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 side 194–195 og omtalen under punkt 8.4.

3 Opplysningsplikt for «tredjeparter»

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Arbeidsmiljøloven og andre tilsynslover

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 virksomhet underlagt tilsyn etter arbeidsmiljøloven plikter å gi alle de opplysninger som Arbeidstilsynet ber om. Det samme gjelder produsenter, leverandører og importører av, blant annet, maskiner og helsefarlige stoffer og 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 kan Arbeidstilsynet 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 tilsynsobjektet fra andre enn tilsynsobjektet selv.

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 mot arbeidslivskriminalitet. Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminalinformasjonsforskriften) går lenger, og gir hjemmel for nærmere definerte myndigheter, blant andre Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, det lokale el-tilsynet, Mattilsynet, Skatteetaten, Tolletaten og politiet, på nærmere angitte vilkår, til å dele informasjon med hverandre uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

Dersom en virksomhet ikke oppfyller opplysningsplikten, kan Arbeidstilsynet benytte tvangsmulkt (arbeidsmiljøloven § 18-7) eller pålegge stans av virksomhetens aktiviteter (arbeidsmiljøloven § 18-8 første punktum), for å presse gjennom kravet. Brudd på opplysningsplikten kan dessuten sanksjoneres med illeggelse av overtredelsesgebyr eller straffeforfølges ved at Arbeidstilsynet politianmelder forholdet. Brudd på opplysningsplikten er med andre ord straffbart, jf. arbeidsmiljøloven §§ 19-1 og 19-4.

I enkelte andre lover er det etablert opplysningsplikt også for «tredjeparter», det vil si at også andre enn den en forvaltningssak direkte gjelder vil kunne ha plikt til å gi opplysninger til det relevante forvaltningsorganet.

For eksempel følger det av skatteforvaltningsloven § 10-2 første ledd at skattemyndighetene kan kreve at enhver tredjepart gir opplysninger som kan ha betydning for noens skatteplikt. Den generelle hovedregelen om plikt til å gi kontrollopplysninger etter skatteforvaltningsloven gjel-

der likevel bare for tredjeparter som er næringsdrivende. Privatpersoner har bare plikt til å gi opplysninger i nærmere bestemte tilfeller, jf. Prop. 38 L (2015–2016) side 145–146.

På trygde- og velferdsområdet fastsetter folke-trygdloven § 21-4 første ledd 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. 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, Folkeregistret, pensjonsinnetretning, forsikringsselskap og annen finansinstitusjon og regnskapsfører».

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 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) side 106.

3.1.2 Grunnloven, EMK og personopplysningsloven

Offentlige myndigheters innhenting og behandling av personopplysninger berører den registrertes rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Innhenting av personopplysninger 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. Vilåret om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer også et krav om forholds-

messighet mellom formålet som skal ivaretas og midlene som tas i bruk for å oppnå formålet.

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 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.

3.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet at Arbeidstilsynet, «når særlige forhold gjør det nødvendig», skal få adgang til å innhente opplysninger som nevnt i § 18-5 første ledd også fra «en annen virksomhet enn den et tilsyn er rettet mot.» Det fremgikk uttrykkelig av høringsforslaget at «særlige kategorier av personopplysninger» som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 (opplysninger om helse, etnisitet, politisk oppfatning mv.) likevel ikke skal kunne kreves fra tredjeparter. Det ble videre foreslått at tredjepartsopplysninger bare skal kunne innhentes når det dette samlet sett anses forholdsmessig, og det ble angitt skjønnsmomenter i denne forbindelse.

Departementet viste i denne 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.»

3.3 Høringsinstansens syn

LO støtter høringsforslaget, og slutter seg til departementets beskrivelse om at tredjepartsopp-

lysninger kan være avgjørende for å få opplyst saken tilstrekkelig, i tilfeller hvor kontrollobjektet neglisjerer eller trenerer sin plikt til å gi opplysninger til Arbeidstilsynet.

Unio er enig med departementet i at det foreligger et reguleringsbehov og støtter høringsforslaget om å innta en bestemmelse om opplysningsplikt for tredjeparter i arbeidsmiljøloven. Unio viser til at ved å utvide opplysningsplikten, vil Arbeidstilsynet kunne få en mer helhetlig forståelse av arbeidsforholdene og lettere avdekke eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven.

Akademikerne støtter høringsforslaget, herunder at tiltaket er begrenset til virksomheter og ikke inkluderer privatpersoner. Blant annet i lys av forslaget inngripende karakter og målgruppen man ønsker å nå, ber Akademikerne departementet se nærmere på om forslaget kan strammes noe mer inn for å gjøre dette tydeligere.

YS støtter forslaget og påpeker at det vil kunne forenkle innhenting av informasjon, og gjøre det vanskeligere å skjule lovbrudd. YS mener det samtidig må fremgå klart av lovforarbeidene at det er kontrollobjektet som primært er pliktig til å opplyse saken, og at denne opplysningsplikten ikke blir redusert av at Arbeidstilsynet også kan innhente opplysninger andre steder. Videre uttaler YS at det er viktig at personvernet overholdes i saker om opplysningsplikt, og at begrensningen i lovforslaget ved at opplysninger omfattet av personvernforordningen artikkel 9 ikke kan kreves utlevert, er viktig.

NITO støtter høringsforslaget, men understreker at arbeidstakernes sikkerhet og personvern må ivaretas og være i henhold til GDPR-regelverket i forbindelse med utlevering av personopplysninger. Dersom Arbeidstilsynet får rett til informasjon fra tredjepart vil endringen potensielt virke oppdragende for virksomheter som balanserer på kant med loven, mener NITO.

Norges Maskinistforbund støtter lovforslaget og slutter seg til departementets vurderinger i den forbindelse.

NHO er skeptisk til en utvidelse av kretsen for hvem Arbeidstilsynet kan kreve opplysninger av. Organisasjonen viser til at virksomhetene allerede har en vid opplysningsplikt overfor Arbeidstilsynet, og at det synes som om det er i unntakstilfellene at tilsynet opplever de ikke får utlevert etterspurte eller pålagte opplysninger. Dersom det likevel skal åpnes for en adgang til å kreve opplysninger fra tredjeparter, mener NHO at det må komme frem tydeligere i ordlyden at terskelen for slike pålegg skal ligge høyt og at bestemmelsen skal være en unntaksregel. NHO mener der-

for at hjemmelen kun bør gjelde i tilfeller der Arbeidstilsynet ikke får etterspurte opplysninger fra den tilsynet direkte gjelder. NHO fremholder videre at elementene i den foreslåtte forholdsmedsighetsvurderingen er for vidt formulert. NHO er også bekymret for ringvirkningene for tredjeparter som pålegges opplysningsplikt og viser til at opplysningsplikten kan være kostnadsdrivende og ressurskrevende. NHO mener også at det er viktig at tilsynsobjektet gis rett til kontradiksjon etter at opplysninger er innhentet hos tredjepart og kan ikke se at dette er omtalt i høringsnotatet.

KS er enig i at det bør presiseres i hvilket omfang Arbeidstilsynet kan innhente opplysninger fra tredjeparter, men foreslår at departementet vurderer å innta en særskilt presisering om at Arbeidstilsynet uten hinder av forvaltningsloven § 13 kan få tilgang til relevante opplysninger hos andre offentlige myndigheter.

Virke støtter i utgangspunktet ikke en utvidelse av opplysningsplikten til også å gjelde for tredjeparter. Gitt at det innføres en slik opplysningsplikt, mener organisasjonen at det må fremgå tydelig at dette skal være en snever unntaksregel og at terskelen for å gi et slikt pålegg skal være svært høy. Virke mener at en slik hjemmel bør beholdes tilfeller der tilsynet ikke får tilgang til opplysninger fra den virksomheten tilsynet gjelder.

Spekter deler departementets vurdering av at kontrollhensynet må veies opp mot andre hensyn som personvern og den administrative byrden en utvidet opplysningsplikt vil kunne innebære for tredjepartene. Spekter påpeker at bestemmelsen må utformes slik at virksomheter ikke kan tvinges til å utlevere forhold om hverandre. De kan ha helt legitime grunner for å nekte å gi opplysninger, for eksempel hensynet til egne forretningshemmeligheter, konkurranseforhold mv. Spekter mener videre at en opplysningsplikt for tredjepart ikke må kunne sanksjoneres administrativt, for eksempel med overtredelsesgebyr. Spekter mener dessuten at bestemmelsen må avgrenses til helt nødvendige og særlige forhold.

Arbeidstilsynet understreker at etaten er avhengig av å ha tilgang til nok og riktig informasjon. Å kunne innhente opplysninger fra tredjeparter, vil være et svært nyttig verktøy i deres tilsynssaker, uttrykker tilsynet. Innhenting av opplysninger fra tredjepart vil muliggjøre kvalitetssikring av opplysninger og gi grunnlag for å avdekke eventuell falsk dokumentasjon. Videre viser Arbeidstilsynet til at det i forslaget til nytt tredje ledd i arbeidsmiljøloven § 18-5 brukes ordlyden «hvor viktig det er for *tilsynssaken* å få opplysningene», og påpeker

at det i en del tilfeller ikke vil være naturlig å si at det eksisterer en «tilsynssak». For å unngå uklarheter knyttet til dette, foreslår tilsynet at ordlyden i tredje ledd fjerde punktum kan endres til: «hvor viktig det er for Arbeidstilsynet å få opplysningene (...)».

Politidirektoratet uttaler at det foreligger gode grunner for å utvide rammene for opplysningsplikt til Arbeidstilsynet, slik det beskrives i høringsnotatet. Opplysningsplikt for tredjeparter vil kunne gi et bredere grunnlag for oppfølging av kritikkverdige forhold i tilsynssporet, uten at forholdet nødvendigvis fører til anmeldelse til politiet og vurdering av om etterforskning skal iverksettes eller ikke.

Skatteetaten støtter forslaget og viser til at innhenting av tredjepartsopplysninger erfaringsmessig er sentralt i sakene som gjelder useriøse og kriminelle aktører, både for å verifisere om kontrollobjektet bidrar med riktig informasjon og der det mangler informasjon. Ved at man kan innhente tredjepartsopplysninger kan tilsynet raskere bevise lovbrudd og reagere mot dette. Skatteetaten viser videre til stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet (Meld. St. 15 (2023–2024)) hvor det er fremhevet at det er avgjørende med tverretattlig samarbeid i forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Skatteetaten antar at i de fleste tilfeller vil Arbeidstilsynet kunne dele innhentede opplysninger med Skatteetaten innenfor a-kriminformasjonsforskriften. I stortingsmeldingen er det likevel omtalt at behovet for informasjonsdeling er aktuelt også utenfor a-krimisamarbeidet.

Regelrådet viser til at den foreslåtte opplysningsplikten vil gi administrative kostnader for næringslivet. Kostnadene knytter seg til opplysninger om andre virksomheters drift, og ikke forhold i egen virksomhet. Det er derfor positivt at opplysningsplikten begrenses til «særlige forhold [som] gjør det nødvendig» å innhente opplysninger fra tredjepart, og at opplysningene først og fremst skal hentes inn fra tilsynsobjektet. Regelrådet finner det videre positivt at departementet har gitt eksempler på tilfeller hvor det kan være nødvendig å hente inn opplysninger fra tredjepart. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av blant annet hvor stort behovet for å hente inn opplysninger fra tredjepart faktisk er, hva byrdene for tredjeparten kan bli og hvordan Arbeidstilsynet skal håndtere de opplysningene som blir innhentet fra tredjepart.

Også *Økokrim* støtter at tredjeparter skal kunne pålegges opplysningsplikt overfor Arbeidstilsynet. Økokrim fremholder at det også kan

være behov for å utvide den primære opplysningsplikten etter arbeidsmiljøloven § 18-5 første ledd, se nedenfor punkt 3.4.7.

Statens vegvesen viser til at en hjemmel for innhenting av opplysninger fra tredjepart vil gi Arbeidstilsynet adgang til å innhente opplysninger fra dem som byggherre uten å ha startet et tilsyn mot dem. Etaten stiller seg positive til denne muligheten. Det vil forenkle innhenting av opplysninger, ved at Statens vegvesen kun mottar et krav om opplysninger uten at det utløser krav til rapport etter arbeidsmiljøloven § 18-4 tredje ledd.

Fair Play Bygg Norge støtter høringsforslaget og viser særskilt til at lønnstyreri er en viktig metode for a-krim, og at Arbeidstilsynet skal kontrollere at lønn er rett i forhold til allmenngjøringsloven og anskaffelsesloven. For å kunne kontrollere dette effektivt og få korrekte opplysninger, er det viktig at Arbeidstilsynet skal kunne kontrollere kontoopplysninger, opplysninger i A-registeret, a-meldingen og kunne sammenligne dette med korrekte timelister. *Fair Play Bygg Norge* gir uttrykk for at denne informasjonen ofte blir tilpasset når Arbeidstilsynet ber om dokumentasjon fra arbeidsgiver, slik at Arbeidstilsynet ikke kan finne avvik på nevnte lovverk.

Samfunnsbedriftene mener det bør avklares tydelig i forarbeidene hvilke typer virksomheter, enheter og rettssubjekter som er pliktsubjekt etter den nye bestemmelsen, og legger til grunn at slik forslaget er formulert vil kommunalt eide selskaper trolig være omfattet av bestemmelsen. Videre mener *Samfunnsbedriftene* at adgangen til å kreve opplysninger fra tredjeparter kun skal kunne benyttes når det anses som grunnleggende nødvendig og at den skal være forbeholdt unntakstilfeller. *Samfunnsbedriftene* mener også at en forholdsmessighetsvurdering etter ny § 18-5 tredje ledd bør dokumenteres skriftlig, og uttrykker videre at det fremstår som litt uklart hvor omfattende en slik opplysningsplikt vil kunne bli for tredjeparter. I den grad det etterspørres opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt eller personvern hensyn tilsier det, gjør *Samfunnsbedriftene* oppmerksom på at det kan oppstå spørsmål om hvilken vurdering tredjeparten selv kan eller skal gjøre ved utlevering av dette til Arbeidstilsynet.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Behovet for opplysningsplikt for tredjeparter

Som det fremgår ovenfor, er høringsinstansene nokså delt i synet på departementets høringsforslag om innhenting av tredjepartsopplysninger. De som er skeptiske til eller imot forslaget viser, blant annet, til at behovet ikke er godt nok dokumentert og til den administrative byrden forslaget kan utgjøre for tredjepartene. Flere instanser er dessuten opptatt av at en eventuell hjemmel for innhenting av opplysninger fra tredjepart må rammes inn på en hensiktsmessig måte slik at den ikke får en videre anvendelse enn behovet tilsier.

Når det gjelder behovet for den aktuelle hjemmelen, uttaler *Arbeidstilsynet* at det å kunne innhente opplysninger fra tredjeparter vil være et svært nyttig verktøy i deres tilsynssaker. 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, rett til overtidsbetaling eller rett til 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 etatens 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, vil kunne avhjelpe manglende eller upålitelige opplysninger fra virksomheten.

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) punkt 2.5.1.6, som dels gjaldt en utvidelse av opplysningsplikten for tredjeparter overfor skattemyndighetene 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 kriminalitet (Meld. St. 15 (2023–2024)), 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, konkursskriminalitet og unndragelse av arbeidsgiveransvar. De lovstridige aktivitetene har i mange tilfeller internasjonale forgreninger, 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 trusselvurdering for 2024 side 51:

Innen arbeidslivskriminalitet er det flere eksempler på gjengangere som fortsetter sin aktivitet i flere år. Noen gjengangere innen arbeidslivskriminalitet har blitt domfelt, men fortsetter sin kriminelle aktivitet kamuflert av stråpersoner i nøkkelroller. Eksempler på slike kriminelle gjengangere er blant annet avdekket i transportbransjen, oppsøkende håndverkervirksomhet og nettverk som driver med ulike former for næringsvirksomhet og utleie av eiendom. Gjengangerne er hovedaktører i virksomheter som utnytter sårbare utenland-

ske arbeidstakere og tjener godt på den kriminelle aktiviteten de styrer. Det er vanlig at gjengangere innen arbeidslivskriminalitet begår skatte- og avgiftskriminalitet og hyppig slår sine virksomheter konkurs. I tillegg benytter de fiktiv fakturering, samtidig som de sender krav om refusjon av merverdiavgift til Skatteetaten.

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) skriver blant annet følgende om strategier for å hindre myndighetenes tilgang på informasjon i sin situasjonsbeskrivelse for 2020 side 9:

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.

Slik departementet ser det, gir disse uttalelsene og rapportene uttrykk for et virkelighetsbilde som klart indikerer at det, i alle fall overfor visse segmenter i arbeidslivet, er behov for å utvide hjemlene for innhenting av opplysninger til å inkludere tredjeparter. Arbeidstilsynets egne erfaringer, referert ovenfor, trekker i samme retning. Dersom virksomheten selv neglisjerer eller trener sin plikt til å gi opplysninger til Arbeidstilsynet, vil innhenting av opplysninger fra andre kunne være helt avgjørende for å opplyse saken på en tilstrekkelig måte.

På denne bakgrunn fastholder departementet sitt syn om at det bør fastsettes regler i arbeidsmiljøloven om at Arbeidstilsynet på nærmere fastsatte vilkår skal ha adgang til å innhente opplysninger fra en tredjepart. Departementet finner det naturlig at en slik bestemmelse innarbeides i gjeldende § 18-5 som et nytt tredje ledd.

3.4.2 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. Personvernens hensyn og hensynet til den administrative byrden 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 har i denne sammenheng merket seg at flere av høringsinstansene som er skeptiske til, eller går imot høringsforslaget, gir uttrykk for at dersom Arbeidstilsynet likevel skal kunne innhente opplysninger fra tredjeparter, må terskelen for dette være høy.

Departementet er enig i at terskelen for at Arbeidstilsynet skal kunne innhente opplysninger fra tredjepart ikke må være for lav. I høringen foreslo departementet som vilkår at det må foreligge «særlige forhold [som] gjør det nødvendig» for Arbeidstilsynet å innhente opplysninger fra tredjepart som vilkår. 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. Som departementet kommer til nedenfor, foreslår departementet i tillegg å lovfeste at tilsynsmyndigheten, ved vurderingen av om det foreligger særlige forhold som nødvendiggjør innhenting av opplysninger fra en tredjepart, må foreta en konkret forholdsmessighetsvurdering.

Det typiske eksempelet på «særlige forhold» vil etter departementets oppfatning være at tilsynsobjektet ikke oppfyller sin egen opplysningsplikt, og at det av den grunn vil være nødvendig for tilsynsmyndigheten å innhente opplysningene annetsteds fra. Noen høringsinstanser, blant andre *NHO* og *Virke*, mener at en eventuell «tredjepartshjemmel» bør begrenses til slike tilfeller.

Etter departementets oppfatning vil imidlertid en slik avgrensning ikke være hensiktsmessig. Slik departementet ser det, vil Arbeidstilsynet etter omstendighetene kunne ha et reelt behov for å kunne verifisere opplysninger gitt av tilsynsobjektet selv, typisk ved mistanke om at de motatte opplysningene er misvisende eller feilaktige. Departementet vil videre peke på at det kan oppstå situasjoner hvor tilsynsmyndigheten kan ha særlig grunn til å frykte at virksomheten vil ødelegge aktuell dokumentasjon dersom tilsynsmyndigheten viser interesse for den. Etter departementets oppfatning er det viktig at en bestemmelse om innhenting av tredjepartsopplysninger etter omstendighetene også kan romme slike situasjoner.

Departementet understreker samtidig at et krav om «særlige forhold» vil innebære at Arbeidstilsynet ikke vil ha anledning til rutinemessig å innhente opplysninger fra tredjepart for å verifisere opplysninger gitt av tilsynsobjektet eller rutinemessig «gå rett på tredjepart». Den foreslåtte bestemmelsen er derfor ikke ment å rokke ved den klare hovedregelen, som er at Arbeidstilsynet primært skal forholde seg til den virksomheten det føres tilsyn med.

Ettersom det er vanskelig å oppstille generelle regler som vil treffe godt i alle situasjoner, foreslår departementet 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. Departementet foreslår dessuten at lovbestemmelsen skal angi de viktigste momentene som skal inngå i denne vurderingen.

Etter departementets oppfatning skal det i forholdsmessighetsvurderingen blant annet legges vekt på om det foreligger mistanke om lovbrudd og eventuelt hvor alvorlig lovbrudd det er tale om, samt hvilken type opplysninger det gjelder og hvor sensitive de er. Formålet bak innhenting skal søkes oppnådd med minst mulig overføring av personopplysninger. Jo mer sensitiv en opplysning er, jo mer skal det til for at innhenting av den anses forholdsmessig. Dersom det er snakk om alvorlige lovbrudd som kan ha store konsekvenser for arbeidstakere eller andre, skal det mindre til for at opplysningen skal kunne innhentes. Motsatt vil forholdsmessighetskravet utelukke innhenting av opplysninger fra tredjeparter ved undersøkelse av mindre alvorlige eller bagatellmessige forhold. Departementet mener videre at arbeidsbyrden som pålegges tredjepart skal tillegges vekt i forholdsmessighetsvurderingen, særlig dersom pålegget om opplysninger er omfattende og arbeidskrevende å innfri.

I forbindelse med kravet til forholdsmessighet foreslo departementet i høringen at et av vurderingskriteriene skulle være «hvor viktig det er for tilsynssaken å få opplysningene.» Departementet har imidlertid kommet i tvil om et slikt moment tilfører noe særlig utover inngangsvilkåret «særlige forhold» og momentet «om det er mistanke om lovbrudd, og hvor alvorlige lovbruddene er». For eksempel vil det normalt være slik at jo mer alvorlig et mulig lovbrudd er, jo viktigere vil det være for Arbeidstilsynet å innhente nødvendige opplysninger for å avklare om det foreligger et slikt lovbrudd eller ikke. Departementet har derfor kommet til at det er mest hensiktsmessig å ikke ta med dette momentet i listen over vurderingskriterier i lovbestemmelsen. I den forbindelse understreker departementet at momentlisten ikke er uttømmende, slik at andre forhold enn de som eksplisitt angis i bestemmelsen skal kunne vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen.

Etter departementets syn, vil forholdsmessighetskravet også bidra til at forpliktelsene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen overholdes.

Innhenting av personopplysninger fra andre virksomheter vil kunne utgjøre et inngrep i den registrertes rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1. Departementet legger imidlertid til grunn at det skal mye til før krav om å legge frem opplysninger som er relevante for å kontrollere at de bestemmelsene Arbeidstilsynet fører tilsyn med overholdes, vil være i strid med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1.

Når det gjelder forholdet til personvernforordningen, viser departementet til redegjørelsen under punkt 3.1.2, og legger til grunn at artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som åpner for behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet, er det aktuelle behandlingsgrunnlaget for Arbeidstilsynets vedkommende. Med hensyn til tredjepartens utlevering av opplysninger, legger departementet til grunn at bokstav c, som åpner for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, vil utgjøre nødvendig behandlingsgrunnlag.

Departementet legger videre 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.

Endelig foreslår departementet at bestemmelsen, i tråd med høringsforslaget, uttrykkelig skal slå fast 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.

3.4.3 Hvilke opplysninger Arbeidstilsynet skal kunne kreve

Etter høringsforslaget er Arbeidstilsynets adgang til å innhente opplysninger fra tredjeparter, gjennom henvisningen til § 18-5 første ledd, begrenset

til opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Departementet mener det er lite hensiktsmessig å forsøke å avgrense nærmere hvilke opplysninger Arbeidstilsynet skal kunne kreve utover nødvendighetskravet. Sakene varierer i typetilfeller og omfang, og sakenes kompleksitet øker stadig. Slik departementet ser det, er hjemmelen tilstrekkelig rammet inn gjennom kravet om at opplysningene må være nødvendige for Arbeidstilsynets utøvelse av tilsyn, forholdsmessighetskravet, samt at tilsynet ikke skal kunne kreve utlevert opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9.

Spøker mener bestemmelsen må utformes slik at virksomheter ikke kan tvinges til å utlevere forhold om hverandre, og viser til at virksomheten kan ha legitime grunner til å motsette seg utlevering av opplysninger. *Samfunnsbedriftene* er inne på noe av det samme. Departementet er ikke enig i at det bør legges inn skranker i denne retning. Arbeidstilsynet vil for det første på vanlig vis være bundet av taushetspliktsreglene utad, for eksempel når det gjelder forretningshemmeligheter. Det er videre departementets oppfatning at lovkrav om «særlige forhold», om «nødvendighet» og «forholdsmessighet» gir en tilstrekkelig innramming med hensyn til hvilke opplysninger Arbeidstilsynet kan innhente – og i hvilke situasjoner de kan kreves. Dersom en tredjepart skulle mene at tilsynet gjennom et pålegg om utlevering av opplysninger går utenfor det bestemmelsen gir hjemmel til, vil virksomheten kunne påklage vedtaket, se drøftelsen nedenfor under punkt 3.4.5.

I sitt hørings svar opplyser *Regelrådet* at det savner en nærmere vurdering av hvordan Arbeidstilsynet skal håndtere de opplysningene som blir innhentet av tredjepart, og viser som eksempel til konkurransesensitiv informasjon. Til dette bemerker departementet at Arbeidstilsynet skal håndtere informasjon som er taushetsbelagt, for eksempel konkurransesensitiv informasjon, på samme måte som tilsynet i dag behandler taushetsbelagt informasjon innhentet fra tilsynsobjektet direkte, det vil si i samsvar med forvaltningslovens regler om plikt til å bevare taushet om personlige forhold, forretningshemmeligheter mv.

3.4.4 Hvem det skal kunne innhentes opplysninger fra

Enkelte høringsinstanser mener forslaget i større grad burde fastsette hvilke tredjeparter det skal kunne innhentes opplysninger fra. Slik departementet ser det, er det imidlertid lite hensiktsmessig å forsøke å angi spesifikt i loven hvilke tredje-

parter 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 allmenngjorte lønnssetninger, kan det være aktuelt å innhente opplysninger fra arbeidsgivers bank. Dersom det er uklart knyttet til arbeidstakernes faktiske arbeidstid, kan man se for seg at Arbeidstilsynet innhenter opplysninger fra en leverandør av timeregistreringssystemer eller flåtestyrings-systemer. At Arbeidstilsynet innhenter opplysninger om arbeidstakernes inn- og utpasseringer fra hovedporten på en byggeplass eller et verft som er administrert av hovedentreprenør eller eiervirksomheten kan være et annet eksempel. Hvis det er spørsmål om en virksomhet har drevet i strid med et stansingsvedtak, kan det være aktuelt for Arbeidstilsynet å innhente opplysninger fra virksomhetens strøm- eller nettleverandør.

Ettersom det er vanskelig å sette opp en uttømmende liste over aktuelle tredjeparter, mener departementet det er en bedre løsning at avgrensningen av adgangen til å kreve opplysninger i første rekke knyttes til vilkårene for å kunne kreve opplysninger, samt hvilke opplysninger som skal kunne kreves – og ikke hvem de skal kunne kreves fra. Departementet har derfor kommet til at nødvendige opplysninger skal kunne kreves fra en «annen virksomhet enn den et tilsyn er rettet mot».

Departementet presiserer at det i denne sammenheng ikke skal være avgjørende at den aktuelle virksomheten (tredjeparten) er omfattet av arbeidsmiljøloven. For eksempel vil virksomheter uten ansatte derfor også være omfattet. Referansen til «virksomhet» innebærer derfor først og fremst at privatpersoner vil falle utenfor. Forslaget vil i prinsippet også omfatte offentlige virksomheter. Hvorvidt Arbeidstilsynet vil kunne innhente taushetsbelagt informasjon fra offentlige myndigheter vil imidlertid, som i dag, følge av gjeldende regulering i, blant annet, forvaltningsloven og akriminformasjonsforskriften. Forslaget tar altså ikke sikte på å endre rettsstillingen på området for informasjonsutveksling mellom offentlige kontrollmyndigheter.

Et særskilt spørsmål er om Arbeidstilsynet bør ha anledning til å kunne kreve opplysninger fra tredjeparter om ikke navngitte virksomheter. Høringsinstansene har i begrenset grad kommentert dette. Som vist til i høringen antar departementet 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 virksomhet som ikke er identifisert. 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 har derfor kommet til at en bestemmelse om innhenting av tredjepartsopplysninger ikke bør begrenses til å gjelde navngitte virksomheter. Imidlertid understreker departementet at det ikke er meningen at tilsynsmyndigheten skal kunne kreve opplysninger av andre virksomheter utelukkende for å finne andre tjenlige kontrollobjekter, også kjent som å målrette kontroller. Å kreve opplysninger fra virksomheter for rene etterretningsformål faller dermed også utenfor forslaget.

3.4.5 Klageadgang og kontradiksjon

Forvaltningsloven § 14 gir særlige regler om rett til å klage på pålegg om å gi opplysninger, og gjelder for den som får pålegget rettet mot seg. Bestemmelsen slår blant annet fast at klagefristen er tre dager, samt at klagen kan fremsettes muntlig. Dersom et pålegg om å gi opplysninger regnes som et eget enkeltvedtak, kommer også de øvrige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak til anvendelse (så lenge det aktuelle spørsmålet ikke er særregulert i § 14 eller tilsvarende regulering i særlovgivningen).

Etter departementets syn er det klart nok at et pålegg til tilsynsobjektet om å gi opplysninger som hovedregel vil være en prosessledende beslutning, og ikke et enkeltvedtak. I sitt hørings-svar tar Arbeidstilsynet opp spørsmålet om hvorvidt pålegg til en tredjepart om å gi opplysninger likevel vil kunne være å anse som et enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens regler om slike vedtak i utgangspunktet vil gjelde.

Svaret på dette spørsmålet er etter departementets oppfatning ikke opplagt. Slik departementet ser det, kan det argumenteres for at et pålegg om å gi opplysninger kan karakteriseres som et enkeltvedtak hvis det gis som et enkeltstående tiltak overfor vedkommende, uavhengig av en pågående forvaltningssak, slik tilfellet vil være for tredjepartsopplysninger. Samtidig er det departementets klare oppfatning at flere av reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven ikke vil være hensiktsmessige å anvende i forbindelse med pålegg til en tredjepart om å gi opplysninger. Departementet finner det for eksempel ikke naturlig eller hensiktsmessig at tilsynsobjektet i kraft av å være en «annen med rettslig klageinteresse i saken», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, skal ha klage-

adgang på et pålegg om utlevering av opplysninger fra en tredjepart.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en passus i arbeidsmiljøloven § 18-5 hvor det uttrykkelig sies at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke får anvendelse for pålegg til tredjepart om å gi opplysninger. Tredjeparten vil naturligvis fortsatt kunne påklage pålegget etter forvaltningsloven § 14.

Departementet viser i denne sammenheng for ordens skyld også til at Forvaltningslovutvalget har foreslått en ny bestemmelse om klagerett ved pålegg om opplysninger. Blant annet foreslås det å utvide klagefristen fra tre dager til én uke. Der- som slike regler blir fastsatt i en ny forvaltningslov, vil disse automatisk bli gjeldende for pålegg om opplysninger etter arbeidsmiljøloven.

Enkelte av høringsinstansene uttrykker at det er viktig at tilsynsobjektet gis adgang til kontradiksjon i relasjon til de opplysningene Arbeidstilsynet innhenter fra tredjeparter. Departementet viser til at de alminnelige reglene om kontradiksjon i forvaltningsloven vil gjelde før eventuelle materielle vedtak blir fattet mot tilsynsobjektet. Arbeidstilsynet vil for eksempel være bundet av forvaltningsloven § 16 om at vedtak som hovedregel skal forhåndsvarsles før materielle vedtak treffes. Forvaltningsloven § 16 bør videre ses i sammenheng med regelen i § 17 andre ledd, som sier at dersom forvaltningsorganet under saksforberedelsen «mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse.» Bokstav a, b og c under samme ledd inneholder enkelte unntak fra plikten til foreleggelse.

Til sammen betyr dette at Arbeidstilsynet i all hovedsak vil sende et varsel til den aktuelle virksomheten om et påtenkt realitetsvedtak. Gjennom varselet vil virksomheten få mulighet til å imøtegå eventuelle opplysninger tilsynet har innhentet fra tredjeparter, og som virksomheten måtte mene ikke er korrekte.

Til sist vil departementet vise til at det vil være adgang til å klage over de vedtakene Arbeidstilsynet treffer, slik at virksomheten vil få nok en mulighet til å bestride eventuelle opplysninger innhentet fra tredjeparter i klageomgangen.

3.4.6 Sanksjoner ved brudd på opplysningsplikten

Plasseringen av forslaget til ny bestemmelse som et nytt tredje ledd i § 18-5 innebærer blant annet at Arbeidstilsynet vil kunne benytte sine alminnelige virkemidler for å håndheve brudd på den utvidede

opplysningsplikten. Enkelte høringsinstanser, deriblant *Spekter*, *Samfunnsbedriftene* og *NHO Byggenæringen*, stiller på litt ulike måter spørsmål ved nødvendigheten av at hele virkemiddelapparatet etter arbeidsmiljøloven kapittel 18 skal kunne benyttes mot tredjeparter som ikke oppfyller opplysningsplikten.

Etter departementets syn er det prinsipielt viktig at Arbeidstilsynet har anledning til å håndheve brudd på arbeidsmiljølovens offentligrettslige regler. Dette gjelder også brudd på en ny plikt for tredjeparter til å gi Arbeidstilsynet nødvendige opplysninger. Generelt forutsetter departementet at Arbeidstilsynet, her som ellers, sørger for at virkemiddelbruken er forholdsmessig.

3.4.7 Andre høringsinnspill

I høringen foreslo departementet ingen endringer i bestemmelsen om virksomhetenes «primære» opplysningsplikt etter § 18-5 første ledd. Bestemmelsen slår fast at «[e]nhver som er underlagt tilsyn etter denne lov skal når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet.» *Økokrim* stiller spørsmål ved om det likevel kan være et reguleringsbehov, og viser til at deres forståelse er at bestemmelsen praktiseres slik at det er et vilkår at Arbeidstilsynet formelt har åpnet et tilsyn mot en virksomhet for at opplysningsplikten skal gjelde. Dette skal for eksempel ha skapt usikkerhet knyttet til rekkevidden av bestemmelsen ved tilsyn mot en bestemt bransje uten at man på forhånd har valgt ut konkrete tilsynsobjekter. Som eksempel viser *Økokrim* til at kontroll av transportbransjen kan innebære at flere ulike kjøretøy og transportere fra forskjellige virksomheter blir kontrollert. *Økokrim* forstår det slik at Arbeidstilsynet må opprette en formell tilsynssak mot hver enkelt virksomhet som de kontrollerte kjøretøyene tilhører.

Etter departementets syn er det ikke grunnlag for å innfortolke et vilkår om at et konkret tilsynsobjekt må være utpekt på forhånd, eller at et formelt tilsyn må være opprettet, for at opplysningsplikten etter første ledd skal kunne utløses. Slik departementet leser bestemmelsen, er den sentrale avgrensningen at Arbeidstilsynet ikke kan kreve fremlagt opplysninger som ikke er nødvendige for å gjennomføre et mulig tilsyn. Dette vil for eksempel bety at Arbeidstilsynet ikke kan kreve opplysninger utlevert bare for å styrke kunnskapsgrunnlaget på et område, eller innhente åpenbart irrelevante opplysninger.

4 Bevissikring

4.1 Gjeldende rett

Det følger av arbeidsmiljøloven § 18-4 første ledd første punktum at «Arbeidstilsynet skal til enhver tid ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven». I dette ligger blant annet at «tilsynsmyndighetene ikke skal kunne hindres ved gjennomføringen av kontrollen. Eksempelvis kan ikke en virksomhet vise til interne retningslinjer om adgangsbegrensning på særskilte områder for å hindre tilsynspersonell adgang til disse», jf. Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) punkt 5.3.1.2.

Videre følger det av § 18-5 første ledd første punktum at «enhver som er underlagt tilsyn etter denne lov skal når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet».

Reglene etablerer dermed en motsvarende plikt for den som tilsyn er rettet mot til å gi Arbeidstilsynet adgang til aktuelle lokaler, og til å gi fra seg relevante opplysninger.

Bestemmelsene gir ikke Arbeidstilsynet hjemmel til å ta seg inn i lokaler ved tvang eller til å ta med seg dokumenter eller andre gjenstander, dersom virksomheten nekter å legge til rette for undersøkelse eller å gi opplysninger.

Ved mistanke om straffbare brudd på arbeidsmiljølovgivningen, kan politiet etter omstendighetene foreta ransaking og beslag etter reglene om dette i straffeprosessloven.

På enkelte forvaltningsområder er relevante tilsynsorganer gitt adgang til å foreta såkalt bevissikring. I medhold av konkurranseloven kan således Konkurransetilsynet på visse vilkår gjennomføre bevissikring, jf. konkurranseloven § 25. Videre er Finanstilsynet gitt adgang til å sikre bevis etter verdipapirhandeloven § 19-5, og skattemyndighetene i medhold av skatteforvaltningsloven § 10-15. Bestemmelsene er noenlunde likt utformet. I det følgende vil departementet omtale disse reglene der det er relevant.

4.2 Departementets høringsforslag

I høringen ba departementet om høringsinstansenes syn på en mulig ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at Arbeidstilsynet på visse vilkår gis adgang til å foreta bevissikring. Bakgrunnen for departementets forslag var blant annet Stortingets anmodningsvedtak nr. 530 som ble vedtatt i forbindelse med behandling av Dokument 8:70 S (2022–2023):

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

I høringen uttrykte departementet en viss tvil rundt behovet for en slik adgang for Arbeidstilsynet. Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter, og la samtidig frem forslag til hvordan en mulig bestemmelse kunne se ut. Forslaget var i hovedsak basert på skatteforvaltningsloven § 10-15, med enkelte justeringer.

4.3 Høringsinstansens syn

LO støtter forslaget, og mener bevissikring kan være nødvendig for å oppnå formålet med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Med henvisning til de foreslåtte vilkårene, ser ikke LO noen avgjørende argumenter for ikke å innføre en lovbestemmelse om bevissikring. LO mener også at vilkårene for bevissikring i høringsforslaget anses å gi tilstrekkelig beskyttelse for privatpersoner ved bevissikring i bolig.

Akademikerne mener at «dagens adgang til bevissikring via ordinære domstoler i utgangspunktet bør være tilstrekkelig ut fra hensynet til rettsikkerheten». Akademikerne «ser at tilsynet i helt spesielle unntakstilfeller kan ha behov for rask bevissikring for å hindre bevisforspillelse, men mener uansett at forslaget vil være svært inngrepene, ikke minst ved bevissikring i private hjem. Hensynet til privatlivets fred må veie tungt.»

Akademikerne mener videre at innføring av en eventuell adgang til bevissikring hos private vil kreve nærmere utredning. Dersom departementet ønsker å begrense forslaget til bevissikring i virksomheter, fremholder Akademikerne at bestemmelsen uansett bør strammes noe inn med hensyn til type lovbrudd og begrenses til tilfeller hvor bevissikring er «helt nødvendig».

Unio støtter den fremlagte skissen til ny bestemmelse om bevissikring og viser til at «departementet har foretatt vurderinger når det gjelder forholdsmessighet ved bestemmelsen og at det er tingretten som skal beslutte bevissikring». *Unio* viser blant annet til at «i mange tilfeller kan viktig informasjon være lagret elektronisk eller i dokumenter som arbeidsgiveren ikke frivillig vil overlevere. Ved å gi Arbeidstilsynet fullmakt til å beslaglegge slike bevis, kan tilsynet bedre dokumentere og reagere på lovbrudd». *Unio* påpeker at bevissikring er en inngripende kontrollmetode «som bare bør bli benyttet i få, alvorlig 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».

YS er «positive til at Arbeidstilsynet gis mulighet til bevissikring». *YS* viser til at «selv om Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet skiller seg noe fra de andre tilsynenes, er det kjent at det holdes tilbake dokumentasjon eller gis falsk dokumentasjon også til Arbeidstilsynet». *YS* viser videre til at de i lengre tid har «sett at det i enkelte bransjer er omfattende organisert arbeidslivskriminalitet, og det er viktig at Arbeidstilsynets hjemler utvikler seg til å kunne møte dette». *YS* mener at så lenge rettsikkerheten er ivaretatt på den måten departementet foreslår, så er det hensiktsmessig at Arbeidstilsynet får hjemmel til bevissikring.

NHO mener at det ikke foreligger «tilstrekkelig sterkt behov for at Arbeidstilsynet skal få hjemmel til å foreta bevissikring, all den tid politiet har hjemmel til å foreta ransaking og beslag i straffesporet». *NHO* viser til at «omfanget av bevissikringstilfeller er beskrevet til å gjelde få, alvorlige tilfeller». *NHO* uttrykker at de særlig er skeptiske til forslaget om å forsegle arbeidssteder når «dette anses nødvendig», og frykter at Arbeidstilsynets kontrollører vil vurdere det som «nødvendig» litt for raskt og uten hensyn til en helhetlig vurdering av situasjonen. *NHO* «savner også en drøftelse av tilsynets evne til å vurdere forhold med så klare henvisninger til straffeprosessrettslige ordninger».

Dersom bevissikring likevel skulle bli regulert, har *NHO* noen synspunkter på utforming av

en eventuell lovhjemmel. *NHO* mener at mistankegrunnlaget bør være «skjellig grunn til mistanke», jf. straffeprosessloven. *NHO* fremholder at vilkåret om «tilstrekkelig grunn» burde forsterkes, og viser til at «det er forvirrende, og til dels uheldig at det brukes ulike terminologier, for eksempel når det i første ledd stilles vilkår om «rimelig grunn» mens vilkåret i andre ledd er «tilstrekkelig grunn». *NHO* mener også at «tingrettens beslutningsmyndighet, før bevissikring settes i verk, må synliggjøres».

KS uttrykker forståelse for at «bevissikring kan være et nødvendig verktøy i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet, men mener at en slik hjemmel må begrenses til de mest alvorlige tilfellene, der andre kontrollmetoder er utilstrekkelige». *KS* mener at «eventuelle bestemmelser om bevissikring i arbeidsmiljøloven må utformes med strenge rettsikkerhetsgarantier og med et klart krav om proporsjonalitet. Tiltaket bør forbeholdes alvorlige saker, og det må sikres at det ikke medfører unødvendige administrative byrder».

KS skriver videre at organisasjonen «støtter at bevissikring kun kan gjennomføres etter rettens beslutning, og at det bør stilles strenge krav til forholdsmessighet». *KS* fremholder dessuten at virksomheten må ha rett til å anke, og at «det bør settes klare rammer for hvordan bevissikringen skal gjennomføres for å unngå unødvendig skade på virksomhetens drift». *KS* uttrykker skepsis til bevissikring i privat bolig, og viser til at slike inngrep utgjør et betydelig inngrep i privatlivets fred, og bør begrenses til tilfeller hvor det er «særlig grunn til å anta» at bevis er oppbevart der. *KS* «støtter at det alltid skal kreves politiets bistand ved slike inngrep, og at forholdsmessighetskravene her må være særlig strenge».

Virke er negativ til en slik bestemmelse, og spesielt forslaget om å kunne forsegle forretningslokaler så lenge «dette anses nødvendig». *Virke* viser til at politiet allerede har hjemmel til å foreta slik ransaking og beslag i straffesporet basert på «skjellig grunn til mistanke», og *Virke* mener at «denne retten ikke bør utvides til å omfatte Arbeidstilsynet».

Spekter mener bevissikring «ligger på siden av Arbeidstilsynets oppgaver og fraråder at det innføres en slik bestemmelse». *Spekter* viser blant annet til at «Arbeidstilsynets virksomhet skiller seg på mange områder vesentlig fra overnevnte etater, både ved omfang av tilsyn og arbeidets veiledende karakter der målet er å rette opp brudd på arbeidsmiljølovens regler».

Arbeidstilsynet støtter at det innføres en slik bestemmelse. *Arbeidstilsynet* uttaler videre at eta-

ten «støtter departementet i at en bestemmelse om bevissikring i praksis bare vil 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». Arbeidstilsynet uttaler at «en bestemmelse om bevissikring kun vil være et supplement til arbeidsmiljøloven §§ 18-4 og 18-5», og at «den helt klare hovedregel bør være at Arbeidstilsynet i samarbeid med virksomhetene får den dokumentasjonen som er nødvendig for gjennomføring av tilsyn og at bevissikring kun helt unntaksvis vil være aktuelt å benytte».

Arbeidstilsynet gir samtidig uttrykk for at bevissikring kan være et viktig verktøy for etaten, og begrunner dette med at «det er stadig utvikling innenfor a-krimområdet» og at «bevissikring i forvaltningssporet kan være mer effektivt enn i straffesporet». Arbeidstilsynet viser blant annet til at «selv der politiet ønsker å prioritere en sak fra Arbeidstilsynet, må vi likevel ofte vente på at de har tid til å behandle saken. I praksis vil en begjæring fra Arbeidstilsynet til tingretten og eventuell etterfølgende beslutning om bevissikring, trolig føre til at Arbeidstilsynet kan reagere betydelig raskere enn ved bistand fra politiet via straffesporet». Videre viser Arbeidstilsynet til at «selv om behovet for en bestemmelse om bevissikring er begrenset i dag, kan dette endre seg i relativt nær fremtid».

Arbeidstilsynet støtter i stor grad departementets skisse til vilkår og utforming av bestemmelse om bevissikring. Av rettssikkerhetshensyn legger Arbeidstilsynet til grunn at det er behov for forskrift, med «nærmere føringer for i hvilke tilfeller bevissikring kan benyttes, og hvordan bevissikringen skal gjennomføres».

Politidirektoratet uttaler at «Arbeidstilsynet, på linje med andre statlige organ som Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og skattemyndighetene bør ha anledning til å gjennomføre bevissikring, om nødvendig med makt», og at dette for eksempel kan «gjelde å ta seg inn i lokaler eller sikre adgang til dokumenter dersom virksomheten ikke medvirker eller søker å unndra seg kontroll».

Skatteetaten støtter forslaget, og antar at dette «på lik linje som på skatteforvaltningsområdet [...] vil kunne være et effektivt virkemiddel som også vil avlaste politi- og påtalemyndigheter i en tidlig fase under avdekking av alvorlige forhold».

Økokrim støtter forslaget til bevissikringsregel, og vurderer i likhet med departementet at «en hjemmel for bevissikring i praksis kun vil bli brukt i et begrenset antall alvorlige tilfeller, der

den opplysningspliktige unnlater å medvirke til lovpålagt tilsyn, eller det er særlig grunn til å anta at den opplysningspliktige vil unnlate å medvirke til slik kontroll». Økokrim viser til at «i disse alvorlige tilfellene er det avgjørende at Arbeidstilsynet har de nødvendige verktøyene for å føre tilsyn og sanksjonere brudd på arbeidsmiljøloven». Økokrim har også synspunkter blant annet på hjemmel for maktbruk og bistand fra politiet under gjennomføring av bevissikring.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

4.4.1 Reguleringsbehov

Det er grunnleggende viktig at Arbeidstilsynet har adekvate og tilstrekkelige virkemidler for å avdekke og sanksjonere alvorlige brudd på arbeidsmiljølovgivningen, slik at lovbrudd kan opphøre og ansvarlige aktører kan stilles til ansvar. Arbeidstilsynet har ikke i dag hjemmel til å ta seg inn i lokaler ved tvang eller til å ta med seg dokumentasjon, dersom virksomheten nekter å legge til rette for undersøkelse eller å gi opplysninger. For å få gjennomført kontrollen, herunder innhente dokumenter, er Arbeidstilsynet derfor avhengig av at tilsynsobjektet samarbeider.

Spørsmålet er om Arbeidstilsynet *selv* bør få myndighet til å foreta såkalt bevissikring. Bevissikring er inngripende myndighetsutøvelse og innebærer at offentlige myndigheter kan ta seg inn i arbeidslokaler eller private boliger, for å søke etter bevis og ta med seg dokumenter eller andre bevisgjenstander, uten tilsynsobjektets samtykke. I Norge er det i all hovedsak politiet, gjennom reglene for ransaking og beslag i straffeprosessloven, som kan utøve denne type myndighetsutøvelse. Ransaking og beslag etter straffeprosessloven er underlagt strenge regler og rettssikkerhetsgarantier.

På visse forvaltningsområder er det likevel gitt adgang til bevissikring for andre myndighetsorganer enn politiet. Dette gjelder for Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og skattemyndighetene, ved tilsyn og kontroll på sine respektive forvaltningsområder. Også her er adgangen til bevissikring underlagt strenge regler og rettssikkerhetsgarantier, herunder at bevissikring skal besluttes av tingretten, at beslutningen skal kunne påankes mv. Tiltakets inngripende karakter er særlig til stede ved bevissikring i privat bolig, hvor grunnleggende spørsmål knyttet til respekten for privatliv gjør seg gjeldende. Retten til privatliv er en menneskerettighet som er nedfelt både i Grunnlo-

ven § 102 og EMK artikkel 8. Her gjelder det strenge krav til når myndighetene kan gjøre inngrep i denne retten. Det er blant annet krav til at husransaking kun kan skje i «kriminelle tilfelle», jf. Grunnloven § 102. På denne bakgrunn må det etter departementets syn foreligge vektige grunner for innføring av adgang til bevissikring for Arbeidstilsynet.

I høringen uttrykte departementet en viss usikkerhet knyttet til behovet for og hensiktsmessigheten av å gi Arbeidstilsynet adgang til bevissikring. Også høringssvarene viser at det er ulike syn på dette.

Det som særlig kan tale mot å innføre et slikt virkemiddel er at myndighetene allerede i dag, gjennom politiets adgang til ransaking og beslag, etter omstendighetene kan foreta «bevissikring» ved mistanke om straffbare brudd på arbeidsmiljøloven. Også flere høringsinstanser har vist til at politiet allerede har myndighet på dette området. *NHO* uttaler blant annet at de ikke ser «et tilstrekkelig sterkt behov for at Arbeidstilsynet skal få hjemmel til å foreta bevissikring, all den tid politiet har hjemmel til å foreta ransaking og beslag i straffesporet». *Virke* viser til at politiet allerede har hjemmel til å foreta slik ransaking og beslag i straffesporet basert på «skjellig grunn til mistanke», og mener at «denne retten ikke bør utvides til å omfatte Arbeidstilsynet». Myndighetene står dermed heller ikke i dag helt uten virkemidler når det gjelder å sikre bevis ved mistanke om alvorlig brudd på arbeidsmiljølovgivningen, men en slik oppfølging innebærer at saken følges opp av politi og påtalemyndighet i straffesporet og ikke administrativt av Arbeidstilsynet.

Etter departementets syn kan saken også reise spørsmål om Arbeidstilsynets rolle mer prinsipielt. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet skiller seg nok noe fra de øvrige forvaltningsetatene (Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og Skatteetaten) som har adgang til bevissikring, for eksempel med hensyn til omfang og måten tilsyn gjennomføres på. Arbeidstilsynet fører tilsyn med landets over 200 000 landbaserte virksomheter, og gjennomfører om lag 12 000 tilsyn i året. Dette i motsetning til for eksempel Konkurransetilsynet som gjør relativt få, men større koordinerte aksjoner hvor nettopp sikring av bevis kan være hovedformålet med tiltaket. Arbeidstilsynet har også en viktig funksjon og rolle som veileder overfor virksomhetene. Det kan være en risiko for at Arbeidstilsynets samarbeid, særlig med seriøse virksomheter, kan bli negativt påvirket av at Arbeidstilsynet får «politilignende» myndighet.

Departementet viser dessuten til at adgang til bevissikring vil stille strenge krav til rettssikkerhet, nødvendig kompetanse og sikkerhet for alle aktører i alle ledd. *Arbeidstilsynet* uttaler selv i høringen at «bevissikring vil være krevende», at «Arbeidstilsynet må bygge opp særskilt kompetanse hos medarbeidere», og at dette «vil kreve både tid og ressurser». For at det skal være hensiktsmessig å bygge opp og holde på slik kompetanse, er det sentralt at det faktisk foreligger et behov.

Departementet oppfatter at Arbeidstilsynet i all hovedsak får adgang til virksomhetene det føres tilsyn med, og at virksomhetene samarbeider og fremlegger de opplysninger tilsynet ber om. Departementet har ikke holdepunkter for at tilbakehold eller avgivelse av uriktige opplysninger er et problem i Arbeidstilsynets generelle tilsynsvirksomhet. Arbeidstilsynet har i sin høringsuttalelse også vist til at «Arbeidstilsynet vil anta at det vil være relativt få saker der det er behov for bevissikring». Når departementet likevel har kommet til at det ønsker å foreslå en adgang til bevissikring for Arbeidstilsynet, har departementet nettopp lagt vekt på at det er viktig at Arbeidstilsynet er «riktig skodd», også i de relativt få tilfellene det vil være behov for et slikt virkemiddel. Departementet legger til grunn at sikring av bevis særlig vil ha sin berettigelse overfor den minst seriøse delen av arbeidslivet.

Da Stortinget anmodet departementet om å utrede et forslag om å gi Arbeidstilsynet adgang til bevissikring («beslag»), var det særlig med tanke på å gi Arbeidstilsynet forsterkede virkemidler i kampen mot arbeidslivskriminalitet, jf. Innst. 196 S (2022–2023). Det ble blant annet vist til at «arbeidslivskriminalitet er dynamisk og tilpasser seg lovverk og metoder myndighetene bruker for å stanse slik kriminalitet», og at det derfor er «ekstra viktig at Arbeidstilsynet og andre som kontrollerer arbeidslivet, har nødvendige hjemler som er effektive overfor de metodene som de kriminelle benytter for å unngå å bli tatt og straffet».

Departementet har merket seg at *Arbeidstilsynet* i høringen slutter seg til at det er behov for å etablere en adgang til bevissikring blant annet fordi «det er stadig utvikling innenfor a-krimområdet». *YS* viser til at det er «kjent at det holdes tilbake dokumentasjon eller gis falsk dokumentasjon også til Arbeidstilsynet», og at organisasjonen i lengre tid har «sett at det i enkelte bransjer er omfattende organisert arbeidslivskriminalitet, og det er viktig at Arbeidstilsynets hjemler utvikler seg til å kunne møte dette». *Unio* viser til

at «i mange tilfeller kan viktig informasjon være lagret elektronisk eller i dokumenter som arbeidsgiveren ikke frivillig vil overlevere».

Etter departementets vurdering vil en adgang til bevissikring for Arbeidstilsynet kunne ha potensial til å avdekke flere brudd enn det som følger av dagens rammeverk og praksis. En slik regel vil gi Arbeidstilsynet en selvstendig hjemmel til bevissikring, og tilsynet vil ikke være avhengig av å bringe saken inn i straffesporet. I høringen viser blant annet *Arbeidstilsynet* til at «bevissikring i forvaltningssporet kan være mer effektivt enn i straffesporet». Dette kan dels dreie seg om tid og ressursbruk, men også om hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom ulike myndigheter, og at relevante myndigheter har de nødvendige verktøy for å utføre sin pålagte myndighetsoppgave. Departementet har merket seg at også *Økokrim* i sitt høringssvar uttaler seg i samme retning:

I disse alvorlige tilfellene er det avgjørende at Arbeidstilsynet har de nødvendige verktøyene for å føre tilsyn og sanksjonere brudd på arbeidsmiljøloven. Dette er i tråd med målsettingen i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet [fotnote], hvor det heter:

«Saker bør løses av det organet som er best egnet i den konkrete saken. Politiet og påtalemyndigheten bør fortsatt håndtere den alvorligste økonomiske kriminaliteten, der det er behov for å bruke særskilte metoder, og der straff og inndragning er riktig reaksjon.»

Generelt kan det også oppfattes uhensiktsmessig og lite effektivt at Arbeidstilsynet ikke skal kunne ha eget verktøy til å undersøke en sak nærmere i de tilfeller tilsynsobjektet ikke samarbeider. Virksomheter i den useriøse delen av arbeidslivet, som ønsker å profittere på lovbrudd, kan spekulere i å holde unna informasjon. En hjemmel om bevissikring kan i så måte også ha en preventiv og avskrekkende effekt. Departementet viser til at opplevd oppdagelsesrisiko kan redusere risiko for lovbrudd, se felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2023 side 41:

Opplevd oppdagelsesrisiko kan redusere sannsynligheten for ulovligheter ytterligere, fordi aktørene vil vurdere gevinsten av en ulovlighet opp mot risikoen for å bli oppdaget og påfølgende straff. Samlet kan dette bidra til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet. Redusert omfang gjør at vi beskytter de fem samfunnsverdiene arbeidslivskriminalitet truer.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at det foreligger tilstrekkelig vektige grunner for at det bør innføres en hjemmel for bevissikring i arbeidsmiljøloven. Som påpekt i høringen vil bevissikring i arbeidsmiljøloven først og fremst 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 vil 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. På grunn av tiltakets inngripende natur, må det etter departementets syn også ha strenge vilkår, herunder rettssikkerhetsgarantier, se neste punkt.

4.4.2 Vilkårene for bevissikring

Departementet har vurdert hvilke vilkår som bør gjelde for at bevissikring skal kunne gjennomføres.

Et første spørsmål er hvilke (mistenkte) lovvertredelser som skal kunne utløse adgang til bevissikring. Arbeidstilsynet fører tilsyn med en rekke ulike bestemmelser både i arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, samt i enkelte andre lover og forskrifter. Dette er bestemmelser om blant annet arbeidsmiljø, arbeidstid, arbeidsavtaler, innleie fra bemanningsforetak og allmenngjort lønn.

På grunn av bevissikringsinstituttets inngripende karakter, bør det etter departementets syn forbeholdes saker av en viss alvorlighetsgrad. Flere høringsinstanser har etterspurt at en eventuell lovhjemmel om dette tydeligere begrenses til å gjelde alvorlige lovbrudd. Slik departementet også viste til i høringen, kan det imidlertid være krevende på generelt grunnlag å skille ut hvilke lovbrudd innenfor arbeidsmiljølovgivningen som innebærer størst alvorlighet, og som dermed kan forsvare denne type myndighetsutøvelse. Man kan finne både bagatellmessige og svært alvorlige brudd på de fleste av bestemmelsene Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Av denne grunn mener departementet at adgangen til bevissikring ikke bør avgrenses til visse spesifikt angitte bestemmelser, men prinsipielt sett omfatte alle bestemmelser Arbeidstilsynet fører tilsyn med.

Rent lovteknisk foreslår departementet at en ny bestemmelse om bevissikring skal vise til § 18-6 første ledd i loven, som angir bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Et slikt inngangsvilkår innebærer at

enhver overtredelse i prinsippet kan gi grunnlag for å begjære bevissikring. De øvrige vilkårene om forholdsmessighet og nødvendighet, jf. omtale nedenfor, vil imidlertid innebære at bevissikringsadgangen i praksis vil være forbeholdt (mistanke om) mer alvorlige lovbrudd.

Samtidig finner departementet grunn til å presisere at selv om vilkårene for bevissikring er oppfylt, vil det ikke være noen automatikk i at Arbeidstilsynet skal begjære bevissikring. Det vil bero på en konkret helhetsvurdering hvorvidt tilsynsmyndigheten skal benytte seg av et slikt virkemiddel, jf. «kan». I denne helhetsvurderingen er det naturlig å legge vekt på hvor alvorlig den mistenkte overtredelsen er.

For å ivareta hensynet til at bevissikring bør forbeholdes situasjoner hvor det foreligger mistanke om alvorlige brudd foreslår departementet at det i lovbestemmelsen stilles eksplisitt krav til forholdsmessighet. Et slikt krav ble også foreslått i høringen, etter mønster fra skatteforvaltningsloven. Det mistenkte lovbruddet må være av en viss alvorlighet, og inngrepet må ses i sammenheng med sakens art og forholdene ellers, jf. til sammenligning skatteforvaltningsloven § 10-15 andre ledd. Det vises også til det generelle forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen som omtales slik i forarbeidene til konkurranseloven, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) punkt 9.3.4:

Departementet er enig med utvalget i at hensynet til at det skal foretas en interesseavveining, allerede er ivaretatt ved det alminnelige ulovfestede prinsipp om forholdsmessighet i forvaltningen. Dette medfører at dess mer inngripende og belastende et tiltak er, jo mer tungtveiende må de hensyn som begrunner tiltaket være. En bevissikring i et privat hjem må anses å være et større inngrep i privates rettssfære enn bevissikring hos et foretak. Forholdsmessighetsvurderingen kan derfor medføre at det gis tillatelse til bevissikring hos et foretak, men ikke i et privat hjem, selv om grunnlaget for kontroll er det samme for begge steder.

Kravet til forholdsmessighet vil være særlig relevant i vurderingen av om det skal tillates bevissikring i bolig, jf. nedenfor.

I høringen foreslo departementet videre at det, etter mønster fra skatteforvaltningsloven § 10-15, skulle stilles krav til at det må foreligge «tilstrekkelig grunn» til bevissikring. Et slikt krav knytter seg ikke til det mistenkte lovbruddets alvorlighet, men at det må foreligge «tilstrekkelig grunn» til å

benytte akkurat denne kontrollmetoden. I høringen uttalte departementet om dette vilkåret blant annet at det må «tas hensyn til hvorvidt Arbeidstilsynet kan gjennomføre alminnelig tilsyn uten å bruke tvang, jf. §§ 18-4 og 18-5», og at «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». *NHO* har i høringen uttalt at:

Vilkåret i andre ledd «tilstrekkelig grunn» burde også forsterkes. Det er forvirrende, og til dels uheldig at det brukes ulike terminologier, for eksempel i første ledd stilles det vilkår om «rimelig grunn» og i andre ledd er vilkåret «tilstrekkelig grunn».

Videre har *Akademikerne* uttalt at «det fremsatte forslaget bør strammes noe mer inn om hvilke alvorlige lovbrudd det skal omfatte, og at det bare skal benyttes i unntakstilfeller og begrenses til der det er helt nødvendig».

KS har uttalt at de «har forståelse for at bevissikring kan være et nødvendig verktøy i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet, men mener at en slik hjemmel må begrenses til de mest alvorlige tilfellene, der andre kontrollmetoder er utilstrekkelige. Dette innebærer at tiltaket kun benyttes når det er tilstrekkelig grunn, og ikke ved mindre alvorlige brudd.»

I Prop. 1 LS (2018–2019) side 252-253 omtales begrepet «tilstrekkelig grunn» i skatteforvaltningsloven slik:

Ved vurderingen av om det er «tilstrekkelig grunn» til å ta i bruk bevissikring, må det tas hensyn til at skattemyndighetene kan foreta alminnelig skattekontroll uten å bruke tvang, jf. skatteforvaltningsloven § 10-4. Departementet legger til grunn at bevissikring i første rekke skal benyttes når det ikke er mulig å skaffe til veie opplysningene i medhold av § 10-4. Det kan likevel ikke gjelde noe absolutt krav om at skattemyndighetene skal ha prøvd å gjennomføre alminnelig skattekontroll før de tar i bruk bevissikring. Omstendighetene i den konkrete saken kan være slik at det er grunn til å velge bevissikring uten at den alminnelige kontrollhjemmelen er forsøkt benyttet.

Departementet er enig i at begrepet «tilstrekkelig grunn» kan være forvirrende, særlig sett i sammenheng med at også angivelse av mistanke-

grunnlag, jf. omtale nedenfor, benytter ordet «grunn». Departementet foreslår i stedet at det oppstilles et krav til nødvendighet, altså at bevis-sikring må anses «nødvendig». Dette kravet vil typisk være oppfylt dersom andre kontrollmulig-heter anses utilstrekkelige eller uhensiktsmes-sige, enten fordi de er utprøvd, men ikke har ført frem, eller fordi iverksettelse av andre tiltak kan innebære fare for bevisforspillelse. Innholdsmes-sig ligger en slik forståelse tett opp til beskrivel-sen av hva som ligger i «tilstrekkelig grunn» i skatteforvaltningsloven, men begrepet «nødvend-ig» er etter departementets syn mer deskriptivt for hva som er vurderingstemaet.

Et siste spørsmål under dette punktet er hvil-ken mistanke som må foreligge for at adgangen til bevis-sikring skal kunne utløses. Dette er et spørs-mål om sannsynlighetsgrad for at det foreligger lovbrudd. I høringen foreslo departementet at det måtte foreligge «rimelig grunn til å anta» at det foreligger lovbrudd. Et slikt mistankegrunnlag stiller ikke krav om sannsynlighetsovervekt for lovbrudd, det er nok at det foreligger indikasjoner på ulovligheter. Tilsvarende vilkår er benyttet ved bevis-sikring etter konkurranseloven § 25, verdipa-pirhandelloven § 15-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15.

Etter straffeprosessloven gjelder det et krav om «skjellig grunn» til mistanke for at politiet skal kunne iverksette ransaking, jf. straffeprosesslo-ven § 192. Kravet om «skjellig grunn» til mistanke innebærer at det kreves sannsynlighetsovervekt, se for eksempel Rt. 2006 s. 582 avsnitt 19. Dette er med andre ord et strengere mistankegrunnlag enn «rimelig grunn til å anta».

NHO har i høringen uttalt at det bør stilles krav til «skjellig grunn til mistanke». *Arbeidstilsy-net* støtter på sin side det opprinnelige forslaget om «rimelig grunn til å anta». Departementet har vært i tvil når det kommer til hvilket mistanke-grunnlag som bør kreves for Arbeidstilsynets adgang til bevis-sikring.

I forarbeidene til skatteforvaltningsloven er det nærmere beskrevet hva som er bakgrunnen for at det der er benyttet «rimelig grunn til å anta» som inngangsvilkår, og hva som ligger i dette, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) side 252:

Straffeprosessloven § 192 stiller krav om «skjellig grunn til mistanke» for at politiet skal kunne gjennomføre ransaking, det vil si et krav om sannsynlighetsovervekt. Et slikt krav vil etter departementets vurdering være for strengt for skattemyndighetenes del. Tilleggs-skatteutvalget inntok det samme standpunktet

i NOU 2003:7 punkt 12.2.3.2. Departementet legger til grunn at bevis-sikring fra en kontrol-letat som Skatteetaten, normalt vil være noe mindre inngripende enn at politiet foretar ransaking og beslag. Ved ransaking og beslag er det innledet straffesak etter straffepros-essloven. Dette kan forsvare et noe lavere krav til mistanke etter skatteforvaltningsloven enn straffeprosessloven.

I konkurranseloven § 25 og verdipapirhan-delloven § 15-5 er det krav om at det foreligger «rimelig grunn til å anta» at lovene er overtrådt før bevis-sikring kan settes i verk. Det inne-bærer at det ikke er nødvendig med sannsyn-lighetsovervekt for lovbrudd, jf. Ot.prp.nr.6 (2003–2004) punkt 9.3. Det er nok at myndig-hetene har indikasjoner på ulovligheter.

Departementet foreslår at bevis-sikringsre-glene i skatteforvaltningsloven skal ha det samme kravet til mistanke som konkurranselo-ven og verdipapirhandelloven. Kravet om at det må være «rimelig grunn til å anta» at det fore-ligger overtredelse av reglene om tilleggsskatt, fremgår av forslaget til skatteforvaltningsloven § 10-15 første ledd første punktum

Departementet er for så vidt enig i at det nok kan oppleves noe mindre inngripende at en kontrolle-tat gjennomfører bevis-sikring, sammenlignet med at politiet foretar ransaking og beslag når det er innledet straffesak etter straffeprosessloven, jf. ovenfor. Samtidig er departementet usikker på om dette i seg selv bør tilsi et lavere mistankegrunn-lag.

Dersom det på arbeidsmiljølovens område inn-føres et krav om «skjellig grunn» til mistanke vil det føre til at Arbeidstilsynet opererer med et strengere mistankegrunnlag ved bevis-sikring enn for eksempel for skattemyndighetene. Dette kan potensielt gi uheldige utslag ved felles tilsynsvirk-somhet i a-krimsamarkedet, ved at skattemyndig-hetene vil kunne få adgang til bevis-sikring i saker hvor Arbeidstilsynet ikke får det fordi det ikke foreligger «skjellig grunn» til mistanke.

Samtidig viser departementet til at bevis-sik-ring innebærer inngripende myndighetsutøvelse, og at Arbeidstilsynet gjennom denne adgangen «overtar» noe av politiets myndighet på dette området. Det kan fremstå noe inkonsekvent og til-feldig at kravet til mistankegrunnlag skal være svakere når Arbeidstilsynet anmoder om bevis-sik-ring, enn når politiet gjør det, selv om det kan være tale om samme type lovbrudd.

For departementet er det også et selvstendig poeng at Arbeidstilsynet, i tillegg til å være en

kontrollatat, også har en viktig rolle som veileder for landets over 200 000 landbaserte virksomheter. Det er av stor betydning at Arbeidstilsynet bevarer et tillitsfullt og godt samarbeid med virksomhetene. I den sammenhengen kan det være hensiktsmessig at det også fremgår av loven at det ikke er kurant å iverksette denne type inngripende myndighetsutøvelse, men at det må foreligge et godt faktisk grunnlag for det. Et inngangsvilkår om «skjellig grunn» vil kunne bidra til dette.

Som det fremgår nedenfor foreslår departementet at Arbeidstilsynet etter omstendighetene også skal kunne gis adgang til bevissikring i bolig. På grunn av et slik tiltaks særlig inngripende karakter, mener departementet at det i hvert fall i disse situasjonene bør stilles krav om «skjellig grunn» til mistanke. Etter departementets syn kan det imidlertid også ved bevissikring på de mer virksomhetsrelaterte oppbevaringssteder, være grunn til å stille krav om sannsynlighetsovervekt, jf. hensynene som er nevnt ovenfor. Dersom erfaringen skulle tilsi at dette blir for strengt og upraktisk, kan det vurderes å senke beviskravet for enkelte beføyelser. Etter departementets syn er uttrykket «skjellig grunn» til mistanke sterkt forbundet med straffeprosessen og mindre egnet i en bestemmelse om administrativ bevissikring i arbeidsmiljøloven. Departementet foreslår derfor å benytte begrepet «sannsynlig» i stedet for, som i all hovedsak vil ha samme innhold som «skjellig grunn» til mistanke.

4.4.3 Hvilke beføyelser som kan utføres

Et neste spørsmål er hvilke beføyelser Arbeidstilsynet kan foreta seg dersom vilkårene for bevissikring, jf. ovenfor, er oppfylt. Høringens forslag var grovt sett inndelt i fire hovedkategorier; 1) kreve adgang til virksomhet, 2) kreve adgang til bolig, 3) ta med seg ting og bevis og 4) forsegling av lokaler.

Som det vil fremgå, foreslår departementet nå en litt annen lovteknisk oppbygging enn i høringsforlaget, ved at listen over hvilke beføyelser Arbeidstilsynet kan be om tillatelse til, samles i et eget ledd. Dette minner mer om konkurranselovens oppbygging av bevissikringsregelen.

Etter departementets vurdering er det viktig at en bestemmelse om bevissikring i arbeidsmiljøloven i alle fall vil gi adgang til beføysene nevnt under punkt 1 og 3 ovenfor, nemlig å kreve adgang til virksomhetsrelaterte lokaler og oppbevaringssteder mv. for å søke etter bevis, og ta med seg ting og dokumenter. Dette må kunne sies å være hovedformålet med en bevissikringsadgang

og departementet viderefører forslaget fra høringen om dette.

Det betyr for det første at departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal kunne kreve adgang til «lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder». Dette er etter mønster fra konkurranseloven § 25, verdipapirhandeloven § 19-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15.

På Arbeidstilsynets område, antar departementet at bevis i hovedsak vil befinne seg på arbeidssted eller arbeidsgivers kontor. Samtidig kan bevis i prinsippet tenkes oppbevart også andre steder, for eksempel i bankbokser, kjøretøy mv. Det innebærer at Arbeidstilsynet, etter omstendighetene, vil kunne begjære bevissikring på steder som faller utenfor tilsynsmyndighetens inspeksjonsadgang etter § 18-4. Ordlyden i forslaget bør etter departementets syn tolkes vidt, men avgrenses til oppbevaringssteder som er i tilsynsobjektets disposisjon.

For det andre innebærer forslaget at Arbeidstilsynet kan kreve «å ta med ting, herunder kopi av dokumenter og elektronisk lagret informasjon, som kan ha betydning som bevis for nærmere undersøkelse». Departementet viderefører også forslaget som særskilt gjelder bevissikring og behandling av originaldokumenter, ved at følgende ordlyd inntas: «Originale dokumenter kan tas med etter første punktum bokstav c 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 lovovertridelser. Tas originaldokumenter med etter denne bestemmelsen, skal de kontrollerte få kopi av dokumentene, så lenge det kan skje uten skade eller fare for kontrollen.» Også dette er etter mønster fra blant annet bevissikringsregelen i skatteforvaltningsloven.

Departementet vil i det følgende drøfte særlig om det i bevissikringsregelen også skal åpnes for at Arbeidstilsynet skal kunne kreve adgang til bolig, og om Arbeidstilsynet skal kunne kreve å forsegle arbeidssteder mv. Dette er det flere høringsinstanser som har synspunkter på.

I høringsforlaget ble det lagt til grunn at Arbeidstilsynet skulle kunne foreta bevissikring i bolig «...når det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der». Departementet ba særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

Akademikerne uttaler at de «ser at tilsynet i helt spesielle unntakstilfeller kan ha behov for rask bevissikring for å hindre bevisforspillelse, men mener uansett at forslaget vil være svært inngripende, ikke minst ved bevissikring i private hjem. Hensynet til privatlivets fred må veie tungt».

Også KS skriver at de «er skeptisk til å gi Arbeidstilsynet adgang til å foreta bevissikring i private boliger. Slike inngrep utgjør et betydelig inngrep i privatlivets fred, og bør begrenses til tilfeller hvor det er «særlig grunn til å anta» at bevis er oppbevart der. Vi støtter at det alltid skal kreves politiets bistand ved slike inngrep, og at forholdsmessighetskravene her må være særlig strenge». LO uttaler på sin side at «vilkårene for iverksettelse av bevissikring i skissen til lovforslag gir tilstrekkelig beskyttelse for de privatpersoner bevissikringstiltak kan tenkes å bli rettet mot».

Det viktigste argumentet mot å tillate bevissikring i bolig er at det innebærer inngrep i privatlivets fred. Etter departementets syn kan bevissikring i bolig imidlertid forsvares dersom det foreligger et legitimt behov, det oppstilles strenge vilkår for når det kan tillates, og at rettssikkerhetsgarantier sikres. Som beskrevet ovenfor, foreslår departementet relativt strenge vilkår for adgangen til bevissikring. Departementet har foreslått at det må være sannsynlig at det foreligger overtreddelse av bestemmelsene nevnt i § 18-6 første ledd, samtidig som bevissikringen må være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende. Kravet til forholdsmessighet vil være særlig viktig å vurdere ved eventuell bevissikring i bolig. Som det vil fremgå nedenfor må dessuten beslutning om bevissikring treffes av domstolene, og straffeprosesslovens krav til fremgangsmåte mv. vil gjelde på tilsvarende måte. Se for øvrig vurdering av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nedenfor.

Departementet har ingen konkret informasjon knyttet til hvor ofte, eller hvor mange virksomheter, som kan tenkes å oppbevare bevis i privat bolig. Departementet antar imidlertid at dette kan forekomme. Oppbevaring av bevis i bolig kan blant annet ha en praktisk funksjon, for eksempel dersom tilsynsobjektet ikke har fast kontorsted utenfor hjemmet, eller at arbeidsstedet er midlertidig og skiftende. Innenfor den mest useriøse delen av arbeidslivet («a-krimsegmentet»), kan det etter departementets oppfatning heller ikke ses bort fra at dokumentasjon bevisst oppbevares i bolig i stedet for på arbeidsstedet nettopp for å unndra seg kontroll. Det å avgrense bevissikringsadgangen mot bolig, kan derfor gjøre virkemiddelet mindre effektivt.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at Arbeidstilsynet etter omstendighetene også skal kunne foreta bevissikring i bolig. Departementet har i den forbindelse særlig lagt vekt på at bevissikring som verktøy for Arbeidstilsynet, er ment å bli benyttet i få, men alvorlige til-

feller, typisk i «a-krimsegmentet». Når et slikt virkemiddel først tas i bruk, med involvering av domstoler og politi, kan det fremstå uhensiktsmessig at bevissikringen ikke kan gjennomføres «fullt ut» på alle steder bevis kan tenkes å befinne seg.

Departementet viser i denne sammenheng også til at det legges frem forslag om et strengere mistankegrunnlag for å iverksette bevissikring enn hva som gjelder på de øvrige forvaltningsområdene. Det må altså foreligge sannsynlighetsovervekt for at det foreligger lovbrudd. Dette bidrar, sammen med forslaget øvrige vilkår og krav, til at rettssikkerheten ivaretas.

Som et tilleggsvilkår ved bevissikring i bolig, foreslår departementet videre at det må være «sannsynlig» at bevis oppbevares nettopp der. Dette er en språklig justering, sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring. Tilleggsvilkåret innebærer at det ved bevissikring i bolig må foreligge sannsynlighetsovervekt både for det mistenkte lovbruddet og for at bevis oppbevares i boligen.

Etter departementets vurdering vil regelen slik den nå er utformet, være i tråd med både Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det følger av Grunnloven § 102 at «husransakingar» kun kan skje i «kriminelle tilfelle». Departementet viser til vurderingen som er gjort om forholdet til Grunnloven § 102 når det gjelder bevissikringsregelen i skatteforvaltningsloven, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.4:

Det følger av Grunnloven § 102 at: «Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.» Det er antatt at bestemmelsen oppstiller et absolutt vern mot inngrep som er å anse som «[h]usransakelse», med mindre det foreligger «kriminelle tilfeller», jf. Prop. 68 L (2015–2016) s. 34. Det er klart at ransaking etter straffeprosessloven utgjør «[h]usransakelse» i bestemmelsens forstand. Departementet antar at det samme gjelder bevissikring etter reglene som foreslås i dette høringsnotatet. Spørsmålet blir derfor om vilkåret om «kriminelle tilfeller» er oppfylt.

I Stub, Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet (2011) s. 132, er det antatt at Grunnloven § 102 bygger på et materielt straffebegrep. Dette innebærer at også andre saker enn om straff i straffelovgivningens forstand, kan utgjøre «kriminelle tilfeller». På den annen side er det antatt at husundersøkelser av mer forvaltningsmessig karakter ikke er å anse som «kriminelle tilfeller», jf. Andenæs, Statsforfatningen i Norge (10. utg. ved Fliflet, 2006) s.

408-409. Det avgjørende synes derfor å være hvor alvorlig forholdet man undersøker er.

Stub s. 136 oppstiller i den forbindelse to vilkår for at forvaltningssaker kan omfattes av unntaket for kriminelle tilfeller.

For det første kreves det at det er tale om en sak der det er adgang til å ilegge en pønalt begrunnet sanksjon, ikke bare en reaksjon som har en annen begrunnelse. Saker om tilleggsskatt oppfyller dette kravet. Tilleggsskatt er en pønalt begrunnet sanksjon for brudd på opplysningsplikten i skatteforvaltningsloven. Som nevnt i punkt 16.3.2 er opplysningsplikten helt nødvendig for at skattesystemet skal fungere, og de objektive vilkårene for tilleggsskatt er de samme som de objektive vilkårene for skattesvik etter straffeloven. Det er forutsatt at tilleggsskatt skal brukes i stedet for straff i mange relativt sett alvorlige saker. Tilleggsskatt beregnes med 20 prosent av den skattemessige fordelen som er eller kunne vært oppnådd som følge av opplysningssvikten.

For det andre må det foretas en konkret vurdering der behovet for undersøkelser veier tyngre enn de hensynene de griper inn i. På den ene siden innebærer bevissikring et betydelig inngrep i den enkeltes privatliv. På den andre siden er skatteunndragelser et samfunnsskadelig lovbrudd som det er vanskelig å oppdage. Bevissikring skal i første rekke brukes i tilfeller der den skattepliktige ikke har bidratt til å oppfylle sin opplysningsplikt. Behovet for å foreta bevissikring er derfor stort.

Det stilles krav til bevissikringen. Bevissikring kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Bevissikring kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Ved bevissikring i hjemmet er det et vilkår om at det er «særlig grunn» til å tro at det oppbevares bevis der. Videre er det mulig å utforme reglene om gjennomføring av bevissikringen på en slik måte at bevissikringen blir så skånsom som mulig.

Etter departementets syn vil de samme vurderingene langt på vei gjøre seg gjeldende ved bevissikring etter arbeidsmiljøloven. Som angitt ovenfor må Grunnlovens vilkår om «kriminelle tilfelle» forstås slik at det stilles opp et krav om at det i den enkelte sak må være adgang til å ilegge en pønalt begrunnet sanksjon. Etter departementets syn vil saker om overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven oppfylle dette kravet. Formålet med overtredelsesgebyr er pønalt og skal blant annet «påføre

gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen», jf. Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.5.1. Overtredelsesgebyr er også å regne som straff etter EMK. Departementet legger etter dette til grunn at det pønale elementet vil være tilstrekkelig til stede dersom det antas at det mistenkte lovbruddet er av en slik karakter at det kan gi grunnlag for overtredelsesgebyr, hvilket vil være tilfelle for overtredelse av bestemmelser som angitt i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd.

Det vises ellers til øvrige vilkår som er foreslått, blant annet til krav om sannsynlighetsovervekt, forholdsmessighet, nødvendighet og at det må være sannsynlig at bevis befinner seg i den aktuelle boligen. Etter departementets vurdering vil disse vilkårene sikre at det kun foretas bevissikring i bolig hvis det foreligger tungtveiende grunner.

Når det gjelder EMK følger det av artikkel 8 at:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Et inngrep vil kunne være lovlig etter EMK artikkel 8 dersom det har tilstrekkelig rettsgrunnlag, ivaretar et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Som det også kommer frem av høringen, vurderer departementet at bevissikringsregelen er i tråd med denne bestemmelsen. Lovkravet blir oppfylt gjennom lovfesting av bevissikringsregelen. Departementet legger videre til grunn at bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og alvorlig brudd på arbeidsmiljølovgivningen ivaretar et legitimt formål.

I vurderingen av hva som er «nødvendig i et demokratisk samfunn» følger det av praksis fra EMD at nødvendighetskravet innebærer at inngrepet både må svare til et «pressing social need» og at det må være «proportionate to the legitimate aim pursued», se Stub, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet* (2011) side 170 flg.

På generelt grunnlag mener departementet at det foreligger et tilstrekkelig sterkt behov for å innføre en bestemmelse som, på nærmere vilkår,

gir adgang til bevissikring i privat bolig. Det vises til drøftelsen ovenfor. Departementet er dermed av den oppfatning at inngrepet svarer til et «pressing social need».

Når det gjelder proporsjonalitetsvurderingen er det i Stub, side 174, med henvisning til EMDs avgjørelse i *Smirnov v. Russia*, fremholdt at det er særlig to forhold som er relevante i denne sammenheng; for det første om lovgivning og praksis gir borgerne adekvat og effektiv beskyttelse mot misbruk, og for det andre de konkrete forholdene i hver enkelt sak.

Når det gjelder det første, viser departementet til det skjerpede mistankekravet om at det må være sannsynlig at bevis oppbevares i boligen for at det kan gis adgang til bevissikring der. Videre skal beslutningen om eventuell bevissikring tas av domstolen, og politiet skal alltid være til stede ved bevissikring i bolig. Endelig er det i forslaget lagt inn et krav om forholdsmessighet, se forslaget første ledd. Til sammen mener departementet at disse rammene vil sikre borgerne adekvat og effektiv beskyttelse mot misbruk.

Forslaget legger også opp til at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering av hvorvidt vilkårene er oppfylt, og hvor omfattende en eventuell bevissikring skal være. Det forutsettes derfor at de konkrete forholdene i hver enkelt sak vil bli tilstrekkelig hensyntatt. Av disse grunner mener departementet at bevissikring i bolig er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Etter departementets syn vil dermed inngrep i EMK artikkel 8 vil være lovlig, så fremt vilkårene for bevissikring er oppfylt i den enkelte sak.

Departementet har videre vurdert om Arbeidstilsynet også skal kunne kreve å *forsegle* arbeidssteder mv. I høringen ble det foreslått at Arbeidstilsynet «kan forsegle arbeidssteder, forretningspapirer eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig». Også dette er etter mønster fra bevissikringsreglene i skatteforvaltningsloven, konkurranseloven og verdipapirhandelloven.

NHO uttrykker at organisasjonen er «særlig skeptiske til forslaget om å forsegle arbeidssteder når «dette anses nødvendig». Vi frykter at Arbeidstilsynets kontrollører vil vurdere det som «nødvendig» litt for raskt og uten hensyn til en helhetlig vurdering av situasjonen. Det kan for eksempel være svært uheldig når flere kontrollører entrer en restaurant midt i rushtiden og gir inntrykk overfor ansatte og gjester at det drives kriminell virksomhet ved stedet». Også *Virke* er negative til dette forslaget.

Formålet bak den tilsvarende regelen i konkurranseloven er beskrevet slik i forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) side 238:

Bestemmelsen er ment å hindre bevisforspillelse og er særlig relevant når bevissikringen varer over flere dager og Konkurransetilsynet derfor må forlate kontrollstedet midlertidig uten at bevissikringen er avsluttet.

Slik departementet ser det, tar derfor «foreseglingsadgangen» bare sikte på å forhindre bevisforspillelse når tilsynsmyndigheten må forlate kontrollstedet, typisk dersom bevissikringen tar mer enn en dag. Departementet vurderer at dette etter omstendighetene vil kunne være praktisk og nødvendig også ved bevissikring i regi av Arbeidstilsynet. Departementet vil videre minne om at bevissikring vil være underlagt forhåndskontroll fra domstolene, jf. nedenfor, for eksempel vil kravene til forholdsmessighet også gjelde her. Som det fremgår nedenfor stilles det dessuten som et generelt krav at bevissikringen «foretas så skånsomt som forholdene tillater», jf. henvisningen til straffeprosessloven § 201 første ledd. Departementet viderefører derfor dette forslaget.

Etter blant annet innspill fra *NHO*, foreslår for øvrig departementet at domstolens rolle og myndighet skal komme enda tydeligere frem i bestemmelsen. Departementet foreslår derfor at det skal fremgå uttrykkelig av bestemmelsens andre ledd at beslutning må treffes av tingretten. Nærmere regler om fremsettelse av begjæring mv. omtales i neste punkt.

4.4.4 Beslutning om bevissikring

Etter departementets syn bør beslutning om bevissikring treffes av domstolene. Dette vil sikre en betryggende vurdering av om vilkårene for bevissikring er oppfylt. At tingretten må beslutte bevissikring, gjelder også etter konkurranseloven, skatteforvaltningsloven og verdipapirhandelloven.

I tillegg til forslaget om at det skal fremgå uttrykkelig av bestemmelsens andre ledd at bevissikring forutsetter beslutning fra tingretten, jf. ovenfor, foreslår departementet å videreføre forslagene fra høringen om de nærmere regler knyttet til selve avgjørelsen om hvorvidt bevissikring kan iverksettes. Forslagene er etter mønster fra de ovenfor nevnte lovene.

Det vil for det første si at Arbeidstilsynet må fremsette begjæring om bevissikring for tingretten, og at dette kan skje «på det stedet hvor det

mest praktisk kan skje», jf. forslag til tredje ledd. Departementet foreslår ingen lovfesting av krav til begjæringens utforming og innhold, men på samme måte som ved bevissikring etter skatteforvaltningsloven, må begjæringen «være skriftlig og begrunnet», og den må «angi kontrollens formål og hvilke lokaler mv.» det kreves adgang til, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.6.

For det andre foreslås det i bestemmelsens fjerde ledd at det skal fremgå direkte av ordlyden at retten må treffe sin avgjørelse før bevissikringen påbegynnes, og at avgjørelsen skjer ved beslutning. Dersom begjæringen tas til følge skal rettens beslutning angi hvor bevissikringen skal gjennomføres, og hvilken type lovovertrødelse som antas å foreligge. I den forbindelse foreslås det også å fastsette særskilt at dersom det er fare for bevisforspillelse, skal beslutningen kunne treffes uten at den som avgjørelsen rammer gis adgang til å uttale seg. Det foreslås også at anke over en beslutning om bevissikring ikke har oppsettende virkning.

4.4.5 Gjennomføring av bevissikring

Etter departementets syn er det sentralt at selve gjennomføringen av bevissikringen foregår på en trygg, forsvarlig og rettssikker måte. Også flere høringsinstanser er opptatt av dette, blant annet uttaler KS at «det bør settes klare rammer for hvordan bevissikringen skal gjennomføres for å unngå unødvendig skade på virksomhetens drift».

På samme måte som i høringen foreslår departementet at de samme bestemmelser i straffeprosessloven som er gjort gjeldende ved bevissikring etter skatteforvaltningsloven, også skal gjelde ved bevissikring etter arbeidsmiljøloven. Disse bestemmelsene gir blant annet regler om fremgangsmåte og begrensninger i bevissikringsadgangen.

Forslaget innebærer at straffeprosessloven §§ 200, 201 første ledd, 204, 205 tredje ledd, 207, 208, 209, 213 og kapittel 26 gis tilsvarende anvendelse ved bevissikring etter arbeidsmiljøloven.

Straffeprosessloven § 200 innebærer blant annet at rettens beslutning må leses opp eller fremvises før bevissikring iverksettes, og § 201 første ledd forutsetter blant annet at bevissikringen «foretas så skånsomt som forholdene tillater». Gjennom henvisningen til § 204 og § 205 tredje ledd settes skranker for adgangen til å foreta bevissikring som følge av begrensningene i vitneplikten. Det vises til omtalen i Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.7:

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 redaktørens kildevern (§ 125). Straffeprosessloven § 205 tredje ledd om beslagsretten når vitneplikten er betinget av rettens kjennelse, bør også gis tilsvarende anvendelse.

Straffeprosessloven §§ 207, 208, 209 og 213 regulerer håndteringen av bevisene, herunder for eksempel at beslaglagte ting skal opptegnes og merkes, at det er adgang til rettslig prøving av om beslaget skal opprettholdes, at beslag kan unnlates «mot at det blir gitt løfte om eller stilt sikkerhet», og regler om bortfall eller oppheving av beslag.

I tillegg gjøres hele kapittel 26 i straffeprosessloven gjeldende. Dette er regler knyttet til anke over kjennelser og beslutninger. Dette innebærer blant annet at det er straffeprosesslovens regler om anke, og ikke forvaltningslovens regler om klage, som gjelder ved overprøving av beslutning om bevissikring. Endelig vil forvaltningsloven § 15 andre og tredje ledd om retten til å ha et vitne til stede også gis tilsvarende anvendelse.

I høringen foreslo departementet videre at det fastsettes uttrykkelig at Arbeidstilsynet skal kunne kreve bistand fra politiet, at bevissikring om nødvendig kan foretas med makt, og at politiet alltid skal bistå ved bevissikring i bolig. Slike regler om politiets bistand finnes også i konkuranseloven § 25, verdipapirhandeloven § 19-5 og skatteforvaltningsloven § 10-15.

Økokrim har i forbindelse med dette forslaget uttalt følgende:

I en eventuell selvstendig hjemmel for maktbruk under bevissikring, må hjemmelen til maktbruk legges til Arbeidstilsynet selv. Det innebærer at andre punktum må komme før utkastets første punktum. I tillegg vil en eventuell bistand fra politiet skje etter anmodning når det vurderes som nødvendig etter en kon-

kret vurdering i den enkelte sak, den kan ikke kreves.

Økokrim vurderer det som nyttig at det i forarbeidene klargjøres at politiets bistand gjelder bevis som Arbeidstilsynet selv identifiserer og beslutter sikret. Det følger av sikker rett at politiet ikke kan søke etter bevis til en forvaltningssak som er etablert av Arbeidstilsynet. Politiets bistand skal utelukkende innrettes mot at Arbeidstilsynet skal kunne gjennomføre sin oppgave. Slik tydeliggjøres skillet mot straffeprosessuell etterforskning.

Når det gjelder bistand fra politiet, viser departementet til at adgangen til bevissikring i arbeidsmiljøloven gis til Arbeidstilsynet. Det er også derfor Arbeidstilsynet som må gjennomføre bevissikringen, herunder identifisering og sikring av bevis. Det kan imidlertid være behov for at politiet bistår i den praktiske gjennomføringen. Som det også fremgår av forarbeidene til skatteforvaltningsloven vil «politiets bistand bestå [...] i å sikre at undersøkelsen kan gjennomføres som planlagt», jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.7. I forarbeidene til konkurranseloven er det vist til at «politets bistand er tiltenkt den situasjon hvor de kontrollerte forsøker å hindre den praktiske gjennomføring av rettens beslutning», jf. Ot.prp. nr. 41 (1992–1993) side 115. Departementet viser til den generelle omtalen av politiets bistandsplikt i punkt 7.4 nedenfor, herunder forslag til ny § 18-12. Departementet foreslår at det henvises til denne bestemmelsen i regelen for bevissikring, og at denne gjelder så langt den passer. Departementet viser ellers til omtalen av politiets bistand i forbindelse med bevissikring etter skatteforvaltningsloven, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.7, som departementet stiller seg bak:

Det er ikke til å komme fra at politiet må bruke noe ressurser på å bistå skattemyndighetene i saker om bevissikring. Politiet må imidlertid prioritere saker etter ressursituasjonen. Departementet presiserer i den forbindelse at Skatteetaten har et ansvar for at reglene om bevissikring forvaltes på en måte som er hensiktsmessig for samfunnet. Det påhviler blant annet Skatteetaten å ta stilling til om det er nødvendig å foreta bevissikring og å avklare ressurs spørsmålet med politiet på forhånd. Departementet understreker at hensynet til den samlede ressursbruken tilsier at alminnelig skattekontroll bør vurderes først. Det er mer ressurskrevende å gjennomføre bevissikring enn

alminnelig kontroll, blant annet fordi det krever rettens beslutning.

Skatteetaten og politiet må løse spørsmålet om hvordan politiets bistandsplikt skal gjennomføres i praksis, som en del av det løpende samarbeidet mellom etatene. Reglene som foreslås i denne proposisjonen er ikke ment å forskyve balansen i dette samarbeidet.

Departementet foreslo i høringen at politiet alltid skal bistå ved bevissikring i bolig. KS har uttalt at de «støtter at det alltid skal kreves politiets bistand ved slike inngrep». Departementet viser til at politiets tilstedeværelse ved bevissikring i bolig kan bidra til effektiv og trygg gjennomføring for alle involverte. Departementet opprettholder dette forslaget. Departementet går ikke videre med forslaget om at Arbeidstilsynet kan utøve makt ved gjennomføring av bevissikring, jf. punkt 7.4.2 nedenfor. I den grad det blir nødvendig å utøve makt i slike situasjoner, vil det måtte gjøres av politiet. Nødvendig maktutøvelse vil da være dekket av forslaget til ny § 18-12.

Endelig ble det i høringen foreslått at dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, skal Arbeidstilsynet kunne kreve at politiet stenger av områder der bevisene kan være inntil rettens beslutning foreligger, og at slik avstengning om nødvendig kan foretas med makt. Tilsvarende bestemmelser finnes i konkurranseloven § 25 sjette ledd, verdipapirhandelloven § 19-5 fjerde ledd og skatteforvaltningsloven § 10-15.

Formålet med og rekkevidden av bestemmelsen er beskrevet slik i forarbeidene til skatteforvaltningsloven, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) punkt 16.3.6:

Det kan tenkes tilfeller der skattemyndighetene ikke har tid til å vente på tingrettens beslutning om bevissikring uten at formålet med kontrollen settes i fare. Et eksempel er at den opplysningspliktige motsetter seg kontroll etter skatteforvaltningsloven § 10-4. Det er da risiko for at den opplysningspliktige vil ødelegge beviser før tingretten rekker å behandle en begjæring om bevissikring. Skattemyndighetene skal i slike tilfeller kunne kreve at politiet avstenger området der bevisene kan være, inntil rettens beslutning foreligger, jf. forslag til bestemmelse i § 10-15 syvende ledd. Tilsvarende bestemmelser finnes i konkurranseloven § 25 sjette ledd og verdipapirhandelloven § 15-4 fjerde ledd.

Det skal være opp til skattemyndighetenes frie skjønn å avgjøre om avstengning er nød-

vendig. Departementet forutsetter imidlertid at avstengningen blir helt kortvarig ettersom spørsmålet om bevissikring må fremmes for tingretten så raskt som mulig. Departementet foreslår heller ikke noen egen klageadgang på beslutningen om midlertidig avstengning, da det må forutsettes at tingretten raskt avgjør spørsmålet om bevissikring.

Departementet stiller seg bak disse vurderingene, og opprettholder forslaget fra høringen.

Videre viser departementet til at *NHO* i sitt høringssvar har etterlyst «en drøftelse av tilsynets evne til å vurdere forhold med så klare henvisninger til straffeprosessrettslige ordninger». *Spekter* uttaler at «kompetanse om ransaking, sporsikring og beslag for å sikre nødvendig bevis, er dessuten en egen kompetanse som kun politiet besitter. Vi mener dette ligger på siden av Arbeidstilsynets oppgaver og fraråder at det innføres en slik bestemmelse».

Departementet er enig i at gjennomføring av bevissikring på flere måter innebærer en egen metodikk, som vil kreve særlig kompetanseoppbygging i Arbeidstilsynet. Dette kan både gjelde rettslige forhold, men også kompetanse knyttet til selve gjennomføringen av bevissikring, samt håndtering og analyse av bevis i etterkant av bevissikringen mv. Departementet viser til at

Arbeidstilsynet må iverksette nødvendige tiltak for å sikre riktig kompetanse, og at man her også kan dra veksler på erfaringer og kompetanse hos de øvrige etatene i a-krimssamarbeidet. Departementet vil ha dialog med Arbeidstilsynet knyttet til dette.

4.4.6 Forskriftshjemmel

I høringen foreslo departementet at det i bestemmelsen om bevissikring også inntas en forskriftshjemmel om at «departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bevissikring».

Arbeidstilsynet har i høringen uttalt at «nærmere føringer for i hvilke tilfeller bevissikring kan benyttes, og hvordan bevissikringen skal gjennomføres, bør forskriftsfestes. Dette for å ivareta rettssikkerheten». *NITO* har påpekt at forskrift «må utformes i dialog med partene i arbeidslivet».

Departementet viser til at det er gitt forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av bevissikring i medhold av skatteforvaltningsloven og konkurranseloven, se henholdsvis skatteforvaltningsforskriften § 10-15, og forskrift 11. desember 2013 om opplysningsplikt og bevissikring nr. 1491.

Departementet foreslår at det også i tilnytning til arbeidsmiljølovens bevissikringsbestemmelse fastsettes en hjemmel for å gi utfyllende forskrifter.

5 Arbeidstilsynets påleggskompetanse

5.1 Gjeldende rett

Arbeidstilsynet kan gi pålegg om å iverksette tiltak for å rette forhold som er i strid med de av lovens bestemmelser som er angitt i arbeidsmiljøloven § 18-6, og med forskrifter gitt med hjemmel i disse bestemmelsene. Dersom pålegg ikke oppfylles innen gjennomføringsfristen, har Arbeidstilsynet flere reaksjonsmidler til disposisjon. For å presse gjennom oppfyllelse av pålegget kan det ilegges tvangsmulkt etter arbeidsmiljøloven § 18-7, eller pålegges hel eller delvis stans av virksomhetens aktiviteter etter arbeidsmiljøloven § 18-8. Det kan også reageres med illeggelse av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10.

5.2 Arbeidstilsynets påleggs-kompetanse med hensyn til arbeidstakerklassifisering

5.2.1 Departementets høringsforslag

I høringen redegjorde departementet for Arbeidstilsynets påleggskompetanse med hensyn til arbeidstakerbegrepet. Bakgrunnen for dette var Stortingets anmodningsvedtak 493 som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av Prop. 14 L (2022–2023) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i konsern)*:

«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 viste til at Arbeidstilsynet gjennom arbeidsmiljøloven § 18-6 allerede har kompetanse til å håndheve arbeidstakerdefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. Departementet foreslo derfor ingen endringer.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

En av høringsinstansene, fagforbundet *Creo*, fremholder at de er uenige i departementets konklusjon.

Creo mener at arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd også bør henvise til § 1-8 i loven, og uttaler at dette vil bidra til bedre etterlevelse av regelverket og at tvister om tilknytningsforhold kan løses på et lavere nivå enn i en domstol.

5.2.3 Departementets vurderinger

Departementet vil vise til at arbeidsmiljøloven i hovedsak regulerer relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og forutsetter således at det foreligger et ansettelsesforhold mellom disse partene for å komme til anvendelse. Når Arbeidstilsynet gir arbeidsgiver et pålegg om å etterleve arbeidsmiljølovens krav, har dermed Arbeidstilsynet allerede forutsetningsvis tatt stilling til at det foreligger et arbeidstakerforhold, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. Som regel fremkommer dette som en uuttalt, men nødvendig, forutsetning for Arbeidstilsynets vedtak. Men det er heller 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 første ledd, for eksempel i et pålegg om at det må utarbeides skriftlig arbeidsavtale etter § 14-5. Dette gjøres da også i praksis. Arbeidstilsynet har derfor, gjennom arbeidsmiljøloven § 18-6, allerede full kompetanse til å håndheve arbeidstakerdefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. På denne bakgrunn mener departementet det ikke er grunnlag for å endre gjeldende rett.

5.3 Pålegg om Arbeidstilsynets adgang til virksomheten

5.3.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-4 hjemler Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang. Arbeidstilsynet skal til enhver tid ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven. Ved manglende etterlevelse av inspeksjonsadgangen kan Arbeidstilsynet anmelde forholdet, jf. arbeidsmiljøloven §§ 19-1 og 19-4. Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-4 er imidlertid ikke omfattet av oppregningen i

arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, hvilket innebærer at Arbeidstilsynet ikke kan utstede pålegg eller benytte sine øvrige reaksjonsmidler dersom de nektes adgang til et arbeidssted.

5.3.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet å utvide Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter § 18-6 til også å gjelde inspeksjonshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 18-4.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

LO støtter forslaget, og viser til at påleggskompetanse for Arbeidstilsynet vil gi tilsynet styrket mulighet til å effektivere tilgang til lokalitetene uten å gå via politiet i første omgang.

Arbeidstilsynet støtter departementets forslag om å innta § 18-4 i oppregningen i § 18-6 første ledd og viser til at tilsynet da får mulighet til å benytte sine øvrige virkemidler, som for eksempel overtredelsesgebyr, dersom de hindres adgang til et sted som faller inn under loven.

5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

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 henvist til å anmelde overtredelsen til politiet.

I 2019 ble bestemmelsene om opplysningsplikt i arbeidsmiljøloven § 18-5 og stansingsvedtak i § 18-8 inkludert i påleggskompetansen etter lovens

§ 18-6. 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 lokaliteter 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 tidshensyn 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 Arbeidstilsynet adgang, kan det være grunn til å anta at årsaken er et ønske om å skjule lovstridige forhold. I slike situasjoner vil det kunne være nødvendig med mer umiddelbare reaksjoner, jf. punkt 7.4 nedenfor. Departementet mener likevel at Arbeidstilsynet bør ha muligheten til å håndheve også brudd på § 18-4 gjennom den alminnelige påleggskompetansen, 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.

6 Overtredelsesgebyr

6.1 Innledning

Etter arbeidsmiljøloven § 18-10 kan virksomheter ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på de bestemmelsene som listes 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. Oppfyllelsesfristen, domstolens prøvingskompetanse og foreldelsesfristen reguleres i bestemmelsens tredje og fjerde ledd.

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 Grunnloven, EMK og andre internasjonale forpliktelser, jf. nærmere omtale i punkt 6.2 nedenfor. Departementet foretar deretter en systematisk gjennomgang av de ulike sidene av gjeldende gebyrbestemmelse i arbeidsmiljøloven § 18-10. I punkt 6.6 og 6.7 foreslår departementet at Arbeidstilsynet skal gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet og at foreldelsesfristen utvides. I punkt 6.8 foreslår departementet en ny hjemmel som gir Arbeidstilsynet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer.

6.2 Rettslige skranker

6.2.1 Grunnloven og EMK

Grunnloven § 96 fastsetter at ingen skal «straffes uten etter dom». Administrativt ilagte sanksjoner som overtredelsesgebyr har tradisjonelt ikke blitt ansett som «straff» i Grunnlovens forstand. Departementet viser til redegjørelse for problemstillingen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr vil derimot regelmessig måtte anses som straff etter EMK. Det gjør at rettighetene i konvensjonen artikkel 6 om en rettfærdig rettergang må overholdes også ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det samme gjelder lovkravet nedfelt i EMK artikkel 7. Etter denne bestemmelsen kan ingen straffes uten lovhjemmel. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold (dobbelstraff) 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 med både overtredelsesgebyr i forvaltningen og straff i det ordinære straffespetet. Forbudet mot dobbeltstraff er ikke til hinder for at ulike myndigheter forfølger samme forhold samtidig i ulike spor. Forholdet er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.5.

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 der.

6.2.2 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 s. 1269. Selvinkrimineringsvernets virkeområde er nærmere redegjort for i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22. Her fremgår det blant annet at vernet gjelder overfor fysiske og

juridiske personer, men at det skal mer til før juridiske personers 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 derved å kunne unngå å bidra til egen fellelse. 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 ileggelse 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) punkt 4.3.2 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) side 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 følge 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 ileggelse 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, så lenge det aktuelle bevismaterialet eksisterte på forhånd og myndighetene var kjent med eksistensen forut for undersøkelsen. Dette i motsetning til en såkalt «fiskekur», 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.

6.3 Overtredelsesgebyr eller oppfølging i straffesporet – valg av spor

Administrativt ilagt overtredelsesgebyr utgjør etter sitt formål et direkte alternativ til bøtStraff etter straffelovgivningen. Ved alvorlige lovbrudd må Arbeidstilsynet alltid vurdere om bruddet skal følges opp strafferettslig med politianmeldelse eller om 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, ved innføring av overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon i arbeidsmiljøloven, lagt til grunn at overtredelsesgebyr skal ramme regelverksbrudd av presumpitivt mindre alvorlige karakter enn brudd som kan utløse en strafferettslig reaksjon, se Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.10.6. 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.

Det klare utgangspunktet er etter dette at de mest alvorlige sakene fortsatt bør anmeldes og etterforskes av politiet. Dette har en side til rettsikkerheten. 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 arbeidsmiljøregelverket. Departementet har derfor bedt Arbeidstilsynet om rutinemessig å anmelde grov arbeidslivskriminalitet og lovovertridelser hvor overtredelsesgebyr ikke vil ha tilstrekkelig effekt som sanksjon.

Etter straffeprosessloven § 71 c 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) side 209. I riksadvokatens rundskriv

om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2024 (RA-2024-1) fremgår følgende om bruken av straffeprosessloven § 71 c punkt II 4:

Politiet og påtalemyndigheten har begrenset kapasitet til å håndheve de mange straffebestemmelsene i spesiallovgevingen. Påtalemyndigheten må derfor i aktuelle saker vurdere å bruke den mulighet som følger av straffeprosessloven § 71 c til å henlegge saken og overføre den til forvaltningen hvis saken kan medføre administrativ sanksjon. Slik økning tjener flere formål, både bedre og mer effektiv håndheving, men også mindre bruk av straff. Det vises til riksadvokatens retningslinjer 23. mars 2022 om anvendelsen av straffeprosessloven § 71c.

Det er påtalemyndigheten som avgjør om straffeprosessloven § 71 c skal anvendes, men det følger av straffeprosessloven § 229 tredje ledd at spørvalget skal treffes i samråd med forvaltningen. Påtalemyndigheten har ikke plikt til å overføre saken selv om vilkårene for overføring er oppfylt. Spørsmålet om overføring på arbeidsmiljølovens område skal, i tråd med føringer i forarbeidene og riksadvokatens retningslinjer, avklares så tidlig som mulig med Arbeidstilsynet. Departementet legger til grunn at det i denne vurderingen blant annet er relevant å se hen til hvorfor Arbeidstilsynet i utgangspunktet mente at saken hørte best hjemme i straffesporet. Det vises også til riksadvokatens retningslinjer hvor det fremgår at det klare utgangspunktet er at saker som er anmeldt i henhold til intern anmeldelsesinstruks, ikke kan henlegges og overføres etter straffeprosessloven § 71 c ut fra en hensiktsmessighetsvurdering.

6.4 Overtredelsesgebyr til virksomheter – virkeområdet og den skjønsmessige vurderingen i § 18-10 andre ledd

6.4.1 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. Videre kan overtredelsesgebyr ilegges for brudd på forskrifter som er gitt i medhold av nevnte bestemmelser.

Etter gjeldende bestemmelse er det en virksomhet som kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at alle virksomheter som har plikter etter de bestemmelser som listes opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette gjelder først og fremst plikter som virksomheter har i egenskap av å være 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 virkeområdet etter gjeldende bestemmelse.

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. Andre ledd lister videre 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.

Forvaltningsloven § 46 regulerer administrative sanksjoner mot foretak. Bestemmelsen fastsetter hvilke krav til subjektiv skyld som gjelder ved ileggelse av slike sanksjoner, og gir retningslinjer for om et foretak bør sanksjoneres og for utmålingen av et eventuelt gebyr. I paragrafens andre ledd er det 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 bestemme om de momentene loven lister opp, skal trekkes inn i vurderingen. De obligatoriske momentene som er listet opp i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd er i all hovedsak overlappende med de veiledende momentene i forvaltningsloven § 46, selv om ordlyden ikke er helt lik.

6.4.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet å videreføre gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd. Det vil si at virksomheter skal kunne gis overtredelsesgebyr for brudd på de bestemmelser som er underlagt Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter § 18-6. Departementet la videre til grunn at momentlisten i § 18-10 andre ledd burde videreføres, men foreslo å erstatte «skal» med «kan», for å harmonisere

bestemmelsen med forvaltningsloven § 46 andre ledd, og for å gi tilsynsmyndigheten større fleksibilitet med hensyn til hvilke momenter som vektlegges i den enkelte sak.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene på arbeidstakersiden har i liten grad uttalt seg om forslaget om å erstatte begrepet «skal» med «kan» i momentlisten i § 18-10 andre ledd. *NITO* støtter forslaget og viser til at det vil gi Arbeidstilsynet en viss fleksibilitet med hensyn til hvilke momenter som bør vektlegges i den konkrete sak. *Det norske maskinistforbundet* støtter også forslaget.

Arbeidsgiversiden er gjennomgående skeptiske til forslaget. *NHO* uttaler at en slik endring vil svekke virksomhetenes rettsikkerhet og viser til de vurderingene som departementet gjorde da bestemmelsen ble innført i 2014. *NHO* fremholder at departementet da blant annet la vekt på at momentene vil sikre forutberegnelighet, gjøre det lettere for virksomheter som blir ilagt overtredelsesgebyr å vurdere om det skal påklages, og at rettsikkerheten blir ivaretatt ved at tilsynsmyndighetens skjønn blir underlagt klare føringer gjennom de foreslåtte momentene. Også *KS*, *Virke*, *NHO Byggenæringen*, *Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)* og *Norges Lastebileierforbund* er bekymret for at forslaget vil svekke virksomhetenes rettsikkerhet og vern mot myndighetsmisbruk.

Arbeidstilsynet støtter forslaget og viser til at det ikke er alle momentene som er aktuelle å vektlegge i alle saker der Arbeidstilsynet ilegger overtredelsesgebyr. Selv om Arbeidstilsynet støtter å gå bort fra en obligatorisk momentliste, fremhever tilsynet at det er forhold som taler for at alle momentene i mange tilfeller likevel bør vurderes. Tilsynet viser til at momentlisten er sentral for å sikre gode og solide vedtak, men at disse hensynene kan ivaretas av Arbeidstilsynet selv i interne rutiner. *Luftfartstilsynet* støtter også forslaget og viser til at det er hensiktsmessig sett hen til variasjonen i type saker.

Advokatforeningen er kritiske til forslaget og viser til at det vil vanskeliggjøre domstolskontroll med vedtaket, da en «kan»-bestemmelse vil gi Arbeidstilsynet større skjønnfrihet. Advokatforeningen mener de «praktiske» hensynene som departementet har begrunnet endringsforslaget med, ikke overstiger de negative konsekvensene endringen vil kunne ha for foretakenes rettsikkerhet.

6.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Høringsforslaget om at momentlisten i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd skulle endres fra en obligatorisk til en fakultativ liste, var i hovedsak begrunnet ut fra harmoniseringshensyn med forvaltningsloven § 46 andre ledd. Det ble videre vist til at en slik endring ville gi Arbeidstilsynet større fleksibilitet med hensyn til hvilke momenter som bør vektlegges i den enkelte sak.

Departementet har merket seg at det er betydelig motstand mot endringsforslaget i høringsrunden, særlig fra arbeidsgiversiden. Flere instanser fremholder at forslaget vil svekke virksomhetenes rettssikkerhet, samtidig som det vil gjøre det vanskeligere for virksomhetene å vurdere om gebyrvedtak skal påklages. Departementet har videre merket seg at *Arbeidstilsynet*, som i utgangspunktet støtter forslaget likevel, gir tydelig uttrykk for at momentlisten er sentral for å sikre gode og solide vedtak. *Arbeidstilsynet* fremholder også at det er hensyn som taler for at alle momenter i mange tilfeller bør vurderes, men at dette kan ivaretas gjennom interne rutiner. Departementet forstår Arbeidstilsynets svar dithen at den foreslåtte lovendringen ikke nødvendigvis vil være tidsbesparende for tilsynet, fordi det i mange saker uansett er nødvendig å vurdere alle momentene.

Gitt betydelig motstand i høringsrunden, og at den foreslåtte regelendringen antagelig ikke vil ha så stor praktisk betydning for Arbeidstilsynets vurderinger i den enkelte sak, er departementet kommet til at de beste grunner taler for at dagens regel med en obligatorisk momentliste i § 18-10 andre ledd bør opprettholdes. Når det gjelder den skjønsmessige vurderingen og innholdet i de enkelte momentene, viser departementet til Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.10.6.

6.5 Skyldkravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor virksomheter

6.5.1 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) punkt 6.1. Videre uttales det i proposisjonen at vedtak om overtredelsesge-

byr kan anvendes ved anonyme og kumulative feil. Hendelige uhell og force majeure-tilfeller omfattes likevel ikke av ansvaret.

6.5.2 Utvikling i rettspraksis

Etter at hjemmelen for overtredelsesgebyr ble innført 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 objektivt 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 stor-kammerdom 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*.

Som følge av utviklingen i rettspraksis har tilsynsmyndighetene fått instruks om å anvende skyldkravet i tråd med ny rettspraksis fra EMD, det vil si at kontrolletatene 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 som regulerer administrativ sanksjon overfor foretak. 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.

I Prop. 81 L (2021–2022) kapittel 6.4 er det videre lagt til grunn 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 særlovgevingen.

6.5.3 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet at det lovfestet et skyldkrav i § 18-10 første ledd slik 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.

6.5.4 Høringsinstansenes syn

Det klare flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter dette. Ingen av høringsinstansene går imot forslaget eller har innsigelser til at det lovfestet et krav om uaktsomhet.

LO viser til at det er naturlig å ha samme skyldkrav som i forvaltningsloven § 46 og at det også synes best i overensstemmelse med føringer fra Høyesterett og EMD. *Unio* støtter forslaget og viser til at det er viktig at det fortsatt kan ilegges gebyr selv om Arbeidstilsynet ikke kan identifisere hvem som har utvist skyld. *Det norske maskinistforbundet* er enig i at ordlyden bør endres, men mener den foreslåtte ordlyden er noe uklar og viser til at det er viktig at Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr selv om vedkommende ikke kan identifiseres. *NHO*, *Spekter* og *Virke* støtter forslaget og viser til at det er en naturlig følge av rettsutviklingen slik den er beskrevet i høringsnotatet. Også *Arbeidstilsynet* er positive og viser til at tilsynet allerede praktiserer krav til skyld som vilkår.

6.5.5 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering gjør utviklingen i rettspraksis og endringen i forvaltningsloven § 46 det hensiktsmessig å innføre et skyldkrav i arbeidsmiljøloven § 18-10. Det vises til Prop. 81 L (2021–2022) hvor det kommer frem at det i utgangspunktet er behov for å endre bestemmelser i særlovgivningen som har formuleringer tilsvarende den som i dag finnes i arbeidsmiljøloven § 18-10. Det vises også til Høyesteretts avgjørelse i HR-2023-1212-A, hvor det kommer frem at bruk av reaksjoner som må anses som straff bare innenfor nokså begrensede rammer kan ilegges på objektivt grunnlag. På denne bakgrunn foreslår departementet at det, i tråd med høringsforslaget, lovfestes et krav om skyld som vilkår for å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr for brudd på arbeidsmiljøloven.

Etter departementets syn er det tilstrekkelig å lovfeste et krav om alminnelig uaktsomhet. Depar-

tementet 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 Arbeidstilsynet, i lys av Høyesteretts dom HR-2021-797-A, allerede har praktisert et krav om uaktsomhet ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10. At det er tilstrekkelig med simpel uaktsomhet har også vært akseptert i rettspraksis, jf. blant annet LB-2023-824.

Unio har i sitt høringssvar vist til at det er viktig at det fortsatt kan ilegges overtredelsesgebyr selv om Arbeidstilsynet ikke kan identifisere hvem som har utvist skyld. *Det norske maskinistforbundet* har fremhevet det samme. I Prop. 81 L (2021–2022) har Justis- og beredskapsdepartementet lagt til grunn at uaktsomhetskravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil, se punkt 6.4. Tilsvarende har Høyesterett i HR-2022-1271-A (Bane Nor) 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 det foreslåtte uaktsomhetskravet i arbeidsmiljøloven § 18-10 også kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil.

Departementet foreslår etter dette at det fastsettes 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.

6.6 Adgang til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr på stedet

6.6.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 omtaler ikke illeggelse 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 illeggelse av overtredelsesgebyr.

Det følger av forvaltningsloven § 44 fjerde ledd at forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Bestemmelsen gir dermed unntak fra hovedregelen om forhåndsvars-

ling av enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 16. Forvaltningsloven § 44 gir imidlertid ikke unntak for utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Dersom saken ikke er godt nok opplyst, faktisk eller juridisk, kan det derfor ikke ilegges overtredelsesgebyr på stedet.

6.6.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet at det skulle fremgå uttrykkelig av arbeidsmiljøloven § 18-10 at overtredelsesgebyr skal kunne gis «på stedet». Ordlyden som ble foreslått var generell og etter mønster av forvaltningsloven § 44 fjerde ledd. I høringen ble det samtidig forutsatt at overtredelsesgebyr på stedet skal være forbeholdt enkle, oversiktlige saker, for eksempel ved manglende bruk av HMS-kort på en bygge- eller anleggsplass.

6.6.3 Høringsinstansenes syn

LO støtter forslaget og viser til at «det anses sannsynlig at illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet kan ha en preventiv effekt da lovovertræder raskt og effektivt med dette vil møte konsekvenser av lovbruddet». *LO* vurderer at det vil være praktisk og effektivt å ilegge overtredelsesgebyr på stedet i de tilfellene som er enkle å konstatere og gir lite rom for skjønn.

Unio støtter forslaget, men viser til at praktiseringen av illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet må begrenses og at størrelsen på gebyret må følge standardiserte satser.

NITO er positiv til at det for enkelte overtredelser, som gir lite rom for skjønn og som vil være enkel å konstatere, gis anledning til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Umiddelbare reaksjoner gir størst preventiv effekt og vil i tillegg være et effektivt virkemiddel for Arbeidstilsynet i de klare overtredessakene. *NITO* mener adgangen bør fremgå eksplisitt av § 18-10 og utformes etter samme lest som forvaltningsloven § 44 fjerde ledd.

Det norske maskinistforbund støtter forslaget og viser til at «praktisering av illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet må begrenses til typer av saker som Arbeidstilsynet har opparbeidet en fast praksis for, og der også størrelsen på gebyret følger standardiserte satser. Når disse hensynene tas, oppnås trolig en god preventiv effekt av at det blir kjent at illeggelse kan skje på stedet».

NHO mener det er sterke rettssikkerhetsmessige betenkeligheter med forslaget og mener at det ikke er godt nok dokumentert at det eksiste-

rer et behov for å sanksjonere på stedet. *NHO* viser til at illeggelse av gebyr på stedet innebærer at virksomheten i praksis blir fratatt retten til kontradiksjon, som er et grunnleggende prinsipp i norsk rett. Dersom bestemmelsen kun er myntet på de tilfellene som er beskrevet i høringsnotatet, må ordlyden snevres kraftig inn slik at det blir tydelig at den kun gjelder de tilfeller hvor det er absolutte krav i regelverket uten mulighet for unntak. Slik bestemmelsen er foreslått formulert, er *NHO* bekymret for at det gradvis vil utvikle seg en praksis hvor den brukes på områder som krever mer skjønnsmessige vurderinger.

Spekter støtter forslaget og anser at det vil kunne ha en viss preventiv effekt. *Spekter* viser til at forvaltningsloven allerede åpner for en slik praksis og fremholder at praksisen bør forbeholdes de sakstypene som er nevnt i høringsnotatet.

Virke støtter ikke forslaget og viser til at overtredelsesgebyr er et virkemiddel som krever forsvarlig saksbehandling og forhåndsvarsel, slik at virksomheter får mulighet til kontradiksjon.

Hovedorganisasjonen KA viser til at det, ved en tydeliggjøring av hjemmelen, er viktig at tilsynet, også er bevisst utredningsplikten, slik at en endring av praksis ikke medfører at det ilegges gebyr uten at sakene er tilstrekkelig utredet.

Norges Lastebileierforbund støtter ikke forslaget og viser blant annet til at det kan føre til urimelige og feilaktige gebyrer, som igjen kan skade tiliten mellom tilsynsmyndighetene og næringslivet. Det pekes også på at illeggelse av gebyr på stedet, uten en grundig utredning, kan skape en opplevelse av vilkårlig sanksjonering. Videre vises det til at en svekkelse av det grunnleggende prinsippet om kontradiksjon kan føre til mistillit og motstand, noe som kan virke hemmende i samarbeidet mellom myndighetene og næringslivet i kampen mot arbeidslivskriminalitet. *Norges Lastebileierforbund* fremholder at det i alle fall må fremgå helt konkret av lovteksten hvilke tilfeller som kan være gjenstand for gebyrileggelse på stedet.

Arbeidstilsynet støtter forslaget, men understreker samtidig at det er få sakstyper som vil være egnet for illeggelse av gebyr på stedet. Arbeidstilsynet er også opptatt av at en for vid bruk av et slikt virkemiddel vil kunne påvirke tilsynssituasjonen og relasjonen til tilsynsobjektet, særlig utenfor a-krimsegmentet.

Helse Vest støtter forslaget. *Bygghåndverk Norge* støtter også forslaget, men mener at det bør tas inn en henvisning i lovteksten til utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

Regelrådet savner en nærmere vurdering av rettsikkerhetsutfordringene knyttet til illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet. Regelrådet savner også en vurdering av om det kan være hensiktsmessig å begrense bestemmelsen til særlige typetilfeller.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget. Foreningen viser til at det ikke i tilstrekkelig grad er påvist et konkret behov for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, sett opp mot de rettsikkerhetsmessige betenkelighetene som knytter seg til denne illeggelsesformen. Advokatforeningen trekker også frem at Arbeidstilsynet har andre egnede virkemidler som kan benyttes i de sakstypene som er nevnt i høringsnotatet, for eksempel stans, bortvisning og bistand fra politiet.

6.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Som vist til i punkt 6.6.1, åpner forvaltningsloven § 44 fjerde ledd for at kontrolltater kan ilegge overtredelsesgebyr «på stedet». Arbeidstilsynet har i dag likevel ikke praksis for illeggelse av overtredelsesgebyr mens tilsyn gjennomføres.

Ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet vil føre til at færre ressurser involveres 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.

Det er viktig at Arbeidstilsynet har tilgang til sanksjoner som er effektive og som gir tilstrekkelig preventiv effekt. Samtidig er det viktig at Arbeidstilsynets sanksjonering ivaretar den enkelte virksomhets rettsikkerhet. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at grunnleggende rettsikkerhetsgarantier blir satt under press dersom overtredelsesgebyr skal ilegges på stedet. Blant annet *NHO* gir i sin høringsuttalelse uttrykk for dette og mener at det ikke er dokumentert et godt nok behov for kunne sanksjonere på stedet. *NHO* viser blant annet til at illeggelse av gebyr på stedet innebærer at virksomhetene fratras retten til kontradiksjon, som *NHO* fremholder er et grunnleggende prinsipp i norsk rett.

Departementet ser at illeggelse av gebyr på stedet innebærer en form for forenklet saksbehandling som gjør at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt rettsikkerheten blir tilstrekkelig ivarettatt. Forvaltningsloven åpner for at man ved illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet kan gjøre unntak fra plikten til å forhåndsvarsle vedtaket etter forvaltningsloven § 16. Det er imidlertid ikke gjort unntak fra utrednings- og informasjonsplikten som følger av forvaltningsloven § 17. Det innebærer at Arbeidstilsynet, ved illeggelse av gebyr på stedet, fortsatt må forholde seg til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Inkludert reglene om forvaltningens utredningsplikt, begrunnelse, klage samt det grunnleggende kravet om en forsvarlig saksbehandling. Dette er regler som, etter departementets syn, vil sørge for å ivareta den enkeltes rettsikkerhet også ved illeggelse overtredelsesgebyr på stedet.

Departementet viser videre til at ettersom forvaltningslovens saksbehandlingsregler, med unntak av kravet om forhåndsvarsling, gjelder fullt ut, forutsetter illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet at saken rent faktisk blir tilstrekkelig opplyst under tilsynet, og at det ikke er behov for å foreta ytterligere undersøkelser eller skjønnsmessige vurderinger i etterkant. Samtidig må overtrederen gis tilstrekkelig anledning til å uttale seg om saken og skyldvilkåret må være oppfylt. Hensynet til sakens opplysning og kontradiksjon gjør at det i de fleste tilfeller ikke vil være aktuelt for Arbeidstilsynet å ilegge et umiddelbart overtredelsesgebyr.

Enkelte overtredelser er likevel enkle å konstatere og gir lite rom for skjønn. Et typisk eksempel på et regelbrudd med oversiktlig faktum er

overtredelse av HMS-kortreglene som gjelder for bygge- og anleggsplasser. De siste årene har Arbeidstilsynets illeggelse av overtredelsesgebyrer for brudd på HMS-kortreglene økt betraktelig. Arbeidstilsynet har utarbeidet retningslinjer som inneholder tilnærmet standardiserte gebyrsatser for slike overtredelser. Ettersom Arbeidstilsynet allerede har hjemmel til å inndra ugyldige HMS-kort på stedet, legger departementet til grunn at illeggelse 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.

Ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet, kan også være aktuelt dersom Arbeidstilsynet på tilsyn avdekker at en renholdsvirksomhet eller et bemanningsforetak mangler forskriftsmessig godkjenning. Et ytterligere eksempel kan være dersom Arbeidstilsynet blir nektet adgang til virksomheten etter § 18-4, og det etter omstendighetene fremstår klart at arbeidsgiver på en forsettlig eller uaktsom måte, forsøker å hindre gjennomføringen av tilsynet.

Slik departementet ser det, er de nevnte saks typene de mest aktuelle eksemplene på områder hvor Arbeidstilsynet vil kunne etablere en effektiv og forsvarlig praksis for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, ettersom det er tale om klart konstaterbare overtredelser. Departementet mener en slik praksis vil gi økt preventiv effekt, samtidig som det vil frigjøre ressurser hos Arbeidstilsynet.

Departementet forutsetter videre at Arbeidstilsynet utvikler gode retningslinjer og rutiner for de sakstypene hvor det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, og hvordan det skal praktiseres for å ivareta saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og føringene i denne proposisjonen. For å ivareta likhetsprinsippet, antar departementet for eksempel at illeggelse av gebyr på stedet langt på vei vil betinge at utmålingen følger standardiserte satser.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd åpner, som nevnt, allerede for illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet. Departementet mener likevel at en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, av hensyn til lovens brukervennlighet, bør fremgå 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.

Flere høringsinstanser har vist til at ordlyden i § 18-10 bør reflektere de begrensede situasjonene

den er tiltenkt og ikke utformes som en generell hjemmel om illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet. Det er departementet enig i. For bedre å synliggjøre bestemmelsens anvendelsesområde, foreslår departementet derfor at det tas inn i ordlyden at overtredelsesgebyr kan ilegges på stedet ved «klart konstaterbare overtredelser». Det vil da følge direkte av ordlyden at det er begrenset i hvilken utstrekning Arbeidstilsynet vil kunne benytte en slik adgang.

For at illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet skal være praktisk gjennomførbart er det, slik departementet ser det, samtidig viktig at loven ikke stiller krav om at inspektørene må vurdere lovbruddet opp mot den obligatoriske momentlisten i arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd på stedet. Departementet vil derfor foreslå at det fastsettes at paragrafens andre ledd ikke skal gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr på stedet. Et slikt unntak innebærer naturligvis ikke at det er noen automatikk i at overtredelsesgebyr skal ilegges på stedet ved alle regelbrudd som er «klart konstaterbare». Som nevnt ovenfor, forutsetter departementet at Arbeidstilsynet utvikler retningslinjer og rutiner for de sakstypene hvor det er aktuelt å ilegge gebyr på stedet, som i praksis vil være styrende for bruken av dette virkemidlet. Departementet legger samtidig til grunn at de samme hensyn som følger av § 18-10 andre ledd langt på vei vil være ivaretatt gjennom utarbeidelsen av slike retningslinjer.

Departementet fastholder dermed forslaget fra høringen om å innta Arbeidstilsynets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr «på stedet» i arbeidsmiljøloven § 18-10 tredje ledd.

6.7 Foreldelse av adgangen til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr

6.7.1 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.

6.7.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet å utvide foreldelsesfristen for illeggelse av overtredelsesgebyr fra to til fem år.

6.7.3 Høringsinstansenes syn

De arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter i hovedsak departementets forslag og begrunnelse. *LO* viser til at en forlengelse av foreldelsesfristen bidrar til å signalisere at overtredelse av regelverket er alvorlig, og at en frist på fem år samsvarer bedre med foreldelsesfristen i straffeloven og arbeidsmiljøloven kapittel 19. *Unio* og *NITO* viser til at det synes nødvendig med en utvidelse av foreldelsesfristen ettersom utviklingen går i retning av at stadig flere alvorlige og komplekse saker avgjøres med overtredelsesgebyr.

Arbeidsgiversiden er gjennomgående negative til forslaget og viser til at Arbeidstilsynet selv ikke har erfart at foreldelse ut over to år er et problem. *NHO* mener to år er tilstrekkelig og at en kortere foreldelsesfrist vil bidra til en effektiv saksbehandling i saker om overtredelsesgebyr. Blant annet *Spekter* og *Hovedorganisasjonen KA* mener det ikke er dokumentert et tydelig behov for den foreslåtte endringen. Hovedorganisasjonen *KA* viser videre til at kompliserte og alvorlige saker som regel vil være gjenstand for etterforskning, samtidig som politiets ressursituasjon ikke er et argument for at tilsynet skal etterforske langt tilbake i tid. *NHO Byggenæringen* støtter heller ikke forslaget, men gjør gjeldende at den utvidede foreldelsesfristen alternativt kun bør gjelde i de tilfeller hvor Arbeidstilsynet har sendt saken til politiet og fått den tilbake igjen. *Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)* viser til at politiet har bedre erfaring med å etterforske og bør være mer egnet til å håndtere alvorlige brudd langt tilbake i tid.

Norges Lastebileierforbund støtter ikke forslaget og viser til at Arbeidstilsynets praksis tyder på at den nåværende foreldelsesfristen ikke har hindret dem i å ilegge gebyrer. Det vises til at en kortere foreldelsesfrist kan bidra til å opprettholde et mer rettfærdig og forutsigbart regelverk, der sanksjonene er knyttet til faktiske og relevante overtredelser.

Arbeidstilsynet støtter forslaget og viser til at de er kjent med konkrete, alvorlige arbeidsmiljø saker som har ligget til behandling hos politiet i mer enn to år og at det ikke er uvanlig at Arbeidstilsynet får overført saker som er mellom ett og to år gamle. Arbeidstilsynet gjør samtidig oppmerksom på at fem år er svært lang tid når det gjelder reaksjoner som er å regne som straff etter EMK. En så lang saksbehandlingstid kan føre til økt bruk av strafferabatt i form av lavere gebyrer og redusert preventiv effekt. Arbeidstilsynet fremhever videre

at en forlenget foreldelsesfrist ikke må føre til at politiet bruker enda lengre tid enn i dag.

Skatteetaten og *Økokrim* støtter også forslaget. Skatteetaten viser til at a-krim saker erfaringsmessig er komplekse og tar tid å utrede.

Helse Vest støtter ikke forslaget og viser til at det ikke er dokumentert et tydelig behov for en slik lovendring.

Regelrådet savner en nærmere vurdering av behovet for å utvide fristen. Regelrådet savner også en vurdering av om Arbeidstilsynet og politiet kan ta raskere avgjørelser med hensyn til om sakene hører hjemme i straffespolet eller forvaltningsspolet, og videre en vurdering av om de fleste bruddene på arbeidsmiljøloven er av en slik alvorlighetsgrad at det er nødvendig og riktig å utvide foreldelsesfristen. I den forbindelse savner Regelrådet også en vurdering av næringslivets behov for å kunne legge saker bak seg og gå videre.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget og viser også til at det ikke er påvist noe reelt og konkret behov for å forlenge foreldelsesfristen og at Arbeidstilsynet i sin tilsynspraksis har erfart at gjeldende foreldelsesfrist er tilstrekkelig. Advokatforeningen viser videre til at overtredelsesgebyr er nært knyttet opp til bot som strafferettslig reaksjon, og at foreldelsesfristen for straffbare handlinger der strafferammen er bot eller fengsel er to år i henhold til straffeloven § 86 bokstav a. Hensynet til sammenhengen i regelverket tilsier at foreldelsesfristen på to så likeartede straffereaksjoner bør være det samme.

Bygghåndverk Norge støtter ikke forslaget og mener at overtredelsesgebyr bør være en relativt umiddelbar reaksjon og at den preventive effekten vil være størst desto nærmere opp mot overtredelsen gebyret ilegges, og viser blant annet også til at virksomheten får en større mulighet til å imøtegå Arbeidstilsynets faktumbeskrivelse desto nærmere opp mot overtredelsen gebyret ilegges.

6.7.4 Departementets vurderinger og forslag

Foreldelsesfristen på to år i gjeldende bestemmelse ble etablert ved innføringen av gebyrbestemmelsen i arbeidsmiljøloven i 2013. Ved fastsettelse av foreldelsesfristen så departementet hen til foreldelsesreglene i straffeloven, se Prop. 83 L (2012–2013) 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.

jøloven enn de strafferettslige foreldelsesreglene. Departementet la den gang også vekt på at gebyrene først og fremst var ment å 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.

Departementet viser til at de hensynene som ble trukket frem i 2013 fortsatt er relevante. Samtidig peker departementet på at det har skjedd en utvikling siden gjeldende foreldelsesfrist på to år ble fastsatt, både når det gjelder strafferammen i 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 straffespoet. Det må samtidig erkjennes at også 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 med henvisning til at den dagjeldende strafferettslige foreldelsesfristen var fem år. I etterkant har strafferammen etter arbeidsmiljøloven § 19-1 blitt skjerpet, hvilket blant annet innebærer at foreldelsesfristen etter arbeidsmiljøloven § 19-1 nå er ti år. Etter departementets syn er det uhensiktsmessig å operere med en så kort foreldelsesfrist som to år i det administrative sporet, når den strafferettslige foreldelsesfristen for overtredelser etter § 19-1 er ti år. Det er i all hovedsak tale om overtredelse av de samme bestemmelsene, og hensynet til sammenhengen i regelverket tilsier at også den administrative foreldelsesregelen forlenges og derved bedre gjenspeiler alvorligheten av å overtredes lovens bestemmelser. For departementet blir dette enda tydeligere når utviklingen tyder på at stadig flere saker behandles i det administrative sporet.

Advokatforeningen har i sin høringsuttalelse vist til at overtredelsesgebyr er nært knyttet opp til bot som strafferettslig reaksjon og viser til at foreldelsesfristen er to år for straffbare handlinger der strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år, jf. straffeloven § 86 første bokstav a. Etter Advokatforeningens syn tilsier hensynet til sammenhengen i regelverket at foreldelsesfristen på to så likeartede straffereaksjoner bør være den samme. Departementet deler ikke denne oppfatningen. Selv om overtredelsesgebyr kan karakteriseres som en administrativ bot, mener departementet det er mer nærliggende å sammenligne sanksjonen med foretaksstraff. Etter straffeloven § 89

skal foreldelsesfristen for foretaksstraff beregnes ut fra strafferammen for enkeltpersoner i det straffebud som er overtrådt, jf. straffeloven § 89. På arbeidsmiljølovens område innebærer det at det må ses hen til foreldelsesfristen i arbeidsmiljøloven § 19-1, som i dag er ti år, jf. ovenfor.

Flere av høringsinstansene gjør gjeldende at det ikke foreligger et reelt behov for å utvide foreldelsesfristen og viser blant annet til uttalelsen i høringsnotatet om at departementet ikke er kjent med at foreldelsesfristens lengde har vært et hinder for illeggelse av overtredelsesgebyr i konkrete saker. I sitt hørings svar skriver imidlertid *Arbeidstilsynet* at:

Riksadvokaten har i ulike rundskriv tatt til orde for at politiet i større grad benytter seg av muligheten for å henlegge og overføre straffesaker til forvaltningen etter straffeprosessloven § 71 bokstav c. Det fremstår som noe uklart hva som er bakgrunnen for denne utviklingen, men sentrale elementer er politiets ressurser og Arbeidstilsynets fagkompetanse. En konsekvens av dagens praksis er at til dels alvorlige straffesaker blir henlagt og overført til forvaltningen. Vi kjenner til konkrete, alvorlige arbeidsmiljø saker som har ligget til behandling hos politiet i mer enn to år. Det er ikke uvanlig at vi får overført saker som er mellom ett og to år gamle. Forslaget om fem års foreldelsesfrist fremstår derfor som rimelig tatt i betraktning den økte mengden alvorlige saker vi har til behandling, og det faktum at politiets saksbehandlingstid påvirker når vi kan starte arbeidet med varsel om overtredelsesgebyr. Det er videre naturlig at saksbehandlingstiden øker i takt med økt kompleksitet og mengde informasjon og dokumentasjon.

Etter departementets syn viser denne beskrivelsen at det eksisterer et behov for å øke foreldelsesfristens lengde. Behovet er primært knyttet til samordningen med politiet, og at Arbeidstilsynet opplever å få overført stadig flere og mer alvorlige saker, med økt kompleksitet, som potensielt har ligget til behandling hos politiet i lengre tid.

NHO Byggenæringen tar til orde for at en utvidet foreldelsesfrist kun bør gjelde i de tilfeller Arbeidstilsynet sender saken til politiet og får den tilbake igjen. Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å operere med ulike foreldelsesregler innenfor en og samme bestemmelse. Det kan gi en retts teknisk vanskelig regel som potensielt også kan føre til ulikt utfall i saker som ellers burde ha blitt behandlet likt.

Flere av høringsinstansene trekker frem at lengre foreldelsesfrist kan føre til mindre effektiv saksbehandling. Det pekes videre på at virksomhetenes forutberegnelighet og rettssikkerhet svekkes ved å utvide foreldelsesfristen til fem år, blant annet fordi det vil være vanskeligere å imøtegå Arbeidstilsynets faktumbeskrivelse. Departementet forventer at Arbeidstilsynet prioriterer en effektiv behandling av sakene sine, uavhengig av foreldelsesfristens lengde. Som et klart utgangspunkt mener departementet at overtredelsesgebyr bør ilegges kort tid etter at overtredelsen fant sted. Sanksjonering av overtredelser som ligger lang tilbake i tid vil ikke nødvendigvis gi samme effekt. Departementet viser videre til rettsikkerhetsgarantiene i EMK artikkel 6, som stiller opp krav om at den enkelte skal få saken sin avgjort «innen rimelig tid» og forvaltningsloven § 11a hvor det fremgår at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold». Foreldelsesfristen utgjør kun en ytre grense for hvilke overtredelser det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for. Selv om det innføres en foreldelsesfrist på fem år betyr det ikke at Arbeidstilsynets eller politiets effektivitet vil påvirkes i negativ retning.

En utvidelse av foreldelsesfristen innebærer heller ikke at tilsynets fokus vil være å avdekke overtredelser som ligger langt tilbake i tid. Departementet antar at det vil høre til sjeldenhetene at Arbeidstilsynet har behov for å ilegge overtredelsesgebyr for et forhold som opphørte for fem år siden. På samme måte som det vil være vanskelig for virksomhetene å imøtegå påstander om forhold som ligger langt tilbake i tid, vil det være vanskelig for Arbeidstilsynet å dokumentere at slike overtredelser har funnet sted. Dersom tilsynet avdekker systematiske, alvorlige brudd på arbeidsmiljøbestemmelsene som har pågått over lang tid, vil det imidlertid kunne være aktuelt å benytte seg av hele spennet på fem år.

Departementet viser for øvrig til at foreldelsesfrister på fem år for overtredelsesgebyr er innført på flere andre områder. For eksempel er foreldelsesfristen fem år i tilsvarende bestemmelser i verdipapirsentralloven § 11-9, personopplysningsloven § 28, ekomloven § 15-13, revisorloven § 14-7, verdipapirhandelloven § 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 opprettholder med dette forslaget om å utvide foreldelsesfristen i arbeidsmiljøloven § 18-10 fjerde ledd fra to til fem år.

6.8 Overtredelsesgebyr til fysiske personer

6.8.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 18-10 åpner ikke for å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer. Fysiske personer kan derimot straffeforfølges etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 19. Straff kan ilegges 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 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 § 14-7, hvitvaskingsloven § 49, verdipapirhandelloven § 21-1, verdipapirfondloven § 11-6, åpenhetsloven § 14, personopplysningsloven § 26, jf. personvernforordningen artikkel 83, revisorloven § 14-5, luftfartsloven § 13a-5 og pengespilloven § 36.

6.8.2 Departementets høringsforslag

I høringen etterspurte departementet høringsinstansenes syn på å innføre en hjemmel i arbeidsmiljøloven som gir Arbeidstilsynet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Det ble lagt frem forslag om at Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» dersom vedkommende «forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd». Det ble foreslått at den øvre rammen for personlig overtredelsesgebyr ble satt til 25 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Etter mønster fra eksisterende bestemmelse om overtredelsesgebyr i § 18-10 ble det foreslått en rekke momenter som skal vektlegges i vurderingen av om personlig overtredelsesgebyr skal ilegges og ved den nærmere utmålingen. Det ble videre foreslått at reglene i § 18-10 tredje og fjerde ledd om blant

annet oppfyllelsesfrist og foreldelse skulle gjelde tilsvarende.

6.8.3 Høringsinstansens syn

De fleste høringsinstansene på arbeidstakersiden er positive til innføringen av en personlig gebyrhjemmel. LO viser til at erfaring tilsier at politiet henlegger en rekke saker begrunnet med kapasitetsmangel og at det derfor kan være behov for en slik hjemmel. LO uttaler videre at «det er kjent at useriøse virksomheter tar høyde for gebyrer i budsjettene, og man må regne med at useriøse virksomheter regner det som lønnsomt å begå lovbrudd til tross for muligheten for å bli ilagt overtredelsesgebyr. I disse tilfellene vil mulighetene til å ilegge gebyr overfor fysiske personer kunne være effektivt.»

Unio viser til at det i enkelte tilfeller er umulig å innkreve gebyr ilagt et aksjeselskap, og at det er viktig at gebyret kan ilegges daglig leder eller andre nøkkelpersoner.

YS er også positive til at Arbeidstilsynet skal få adgang til å gebyrlegge fysiske personer, og viser til at det har en antatt større effekt at man som arbeidsgiver kan holdes personlig ansvarlig for brudd på arbeidsmiljøloven. YS mener det er spesielt aktuelt der personer misbruker konkursregelverket og oppretter selskaper som utøver arbeidslivskriminalitet, for deretter å slå disse konkurs for å unngå straff. Samtidig er YS enig i at en slik bestemmelse bør utgjøre en sikkerhetsventil.

Akademikerne ser at det kan være behov for en slik hjemmel som en sikkerhetsventil i de tilfellene hvor sanksjonering av virksomhetene vil være utilstrekkelig og det er behov for å ta «bakmennene». Akademikerne mener likevel det er behov for innstramninger i skissen til en mulig lovbestemmelse, både når det gjelder konkretisering av hvilke alvorlige lovbrudd det kan benyttes for og at den bare skal benyttes i unntakstilfeller.

NITO er positive til at det innføres en hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr mot fysiske personer, og anser det som riktig og nødvendig at fysiske personer også kan gjøres ansvarlig. NITO uttrykker videre støtte til departementets begrunnelse og avgrensninger i høringsnotatet.

Arbeidsgiversiden er mer delt i sin tilbakemelding, og flere av arbeidsgiverorganisasjonene er kritiske til den fremlagte skissen til mulig lovbestemmelse. *NHO* viser til at fysiske personer av rettssikkerhetshensyn fortrinnsvis bør sanksjoneres i straffesporet. Det vises også til at en adgang til å ilegge personlig gebyr vil være konfliktska-

pende og prosessdrivende. *NHO* mener departementets skisse til mulig lovbestemmelse ikke gjenspeiler den begrensede situasjonen forslaget er begrunnet i, og fremholder alternativt at en eventuell hjemmel må peke klarere mot de tilfellene den er ment å treffe. Det bør blant annet fremgå at ordningen er ment å være subsidiær sammenlignet med gebyr overfor virksomheten. *NHO* mener også at et eventuelt gebyrtak for fysiske personer bør være betydelig lavere enn 25 G.

KS opplyser at organisasjonen i utgangspunktet er positive til at det innføres en hjemmel for å kunne ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr. *KS* har imidlertid merknader til utformingen av en slik hjemmel, og mener blant annet at skissen til mulig lovbestemmelse er uklar med hensyn til hvilke situasjoner slike gebyrer skal kunne ilegges. *KS* mener også at det er behov for presiseringer av lovteksten knyttet til kretsen av personer som vil være omfattet av en hjemmel om personlig gebyransvar.

Spekter er i tvil om det er behov for å innføre hjemmel for å kunne ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr, og mener forholdet bør utredes nærmere før man eventuelt går videre med et slikt forslag.

Virke mener at oppfølging av fysiske personer bør skje i straffesporet.

Samfunnsbedriftene støtter departementets fremlagte forslag til mulig lovbestemmelse og viser til forutsetningen om at overtredelsesgebyr mot fysiske personer primært vil omfatte de tilfellene som ellers ikke blir tilstrekkelig fanget opp av de eksisterende sanksjonene.

Hovedorganisasjonen KA er kritiske til høringsforslaget og vurderer at det vil være færre rettsikkerhetsgarantier underveis i en prosess i det administrative sporet og at det vil kunne oppstå betydelig tvil om saken hører hjemme i det administrative eller strafferettslige sporet. Også *NHO Byggenæringen* og *Norges Lastebileierforbund* er kritiske til forslaget og viser til rettssikkerhetsprinsipper.

Maskinentreprenørenes Forbund støtter intensjonen, men er kritisk til forslaget om en mulig lovbestemmelse. Det skyldes hovedsakelig at grensegangen mellom forvaltningssporet og straffesporet fremstår uklart. Forbundet viser også til at rettssikkerheten til enkeltpersoner fortsatt vil være best ivaretatt ved straffeforfølgelse, samtidig som forbundet er bekymret for at en slik utvidelse vil føre til en ressursmessig svekkelse av Arbeidstilsynets samlede kapasitet. Maskinentreprenørenes Forbund peker også på at dersom en slik

bestemmelse innføres, bør det fremgå klart hvilke vurderingsmomenter som skal vektlegges.

Arbeidstilsynet, Luftfartstilsynet, Skatteetaten, Statens jernbanetilsyn og Økokrim støtter alle forslaget. Arbeidstilsynet understreker samtidig at det, for å ivareta rettssikkerhetshensyn, vil være nødvendig å utarbeide gode interne rutiner knyttet til anvendelsen av en slik hjemmel. Arbeidstilsynet gir også uttrykk for en bekymring for at en slik hjemmel vil føre til økt tilbakeføring fra politiet til forvaltningssporet av saker som er anmeldt, og som burde vært straffeforfulgt av politiet. Skatteetaten viser til erfaringer fra saker om økonomisk kriminalitet hvor verdier, drift og personell kan flyttes mellom juridiske og fysiske personer og mener illeggelse av overtredelsesgebyr til fysiske personer kan bidra til å styrke Arbeidstilsynets innsats mot useriøse aktører. *Helse Vest* mener spørsmålet bør utredes nærmere før man eventuelt går videre med et slikt forslag.

Advokatforeningen støtter ikke innføringen av en hjemmel om personlig gebyransvar og viser prinsipielt til at straff for personer må være underlagt straffeprosessuelle rettssikkerhetsprinsipper og beviskrav. Advokatforeningen mener departementet ikke i tilstrekkelig grad har påvist et reelt behov for å innføre en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer, og viser til at det må påvises noe helt særskilt, dersom man skal gi hjemmel til å straffe enkeltpersoner i forvaltningssporet. Advokatforeningen viser videre til at grove og gjentatte tilfeller typisk vil være forhold som egner seg for oppfølging i straffesporet og som det i dag gjelder straffansvar for etter arbeidsmiljøloven kapittel 19.

Jussbuss støtter departementets forslag til mulig lovbestemmelse og viser til at de opplever at innehaverne bak selskapene undergraver sin lønnsplikt ved å tømme selskapene, slå seg konkurs og deretter opprette nye selskaper. *Fair Play Bygg Norge* er også positive og viser til at det vil være særlig tjenlig der det er risiko for at virksomheten blir slått konkurs eller det er mistanke om at ledende personer har stor personlig gevinst knyttet til overtredelsen. Samtidig bør det være en unntaksregel. Overtredelsesgebyret bør i hovedsak følge virksomheten, samtidig som det er viktig at de største og mest alvorlige sakene fremdeles blir meldt til politiet. *Fair Play Bygg Norge* mener at man i de mest alvorlige arbeidslivskriminalitetssakene bør følge straffesporet. Forslaget støttes også av *Norges Taxiforbund* og *Forum for Taxisentraler*.

6.8.4 Departementets vurdering av reguleringsbehovet

Arbeidsmiljølovens eksisterende hjemmel for overtredelsesgebyr er avgrenset til å gjelde virksomheter. Arbeidsmiljøloven legger ikke opp til at enkeltpersoner skal sanksjoneres særskilt, med mindre man følger straffesporet i arbeidsmiljøloven kapittel 19.

I praksis vil riktignok overtredelsesgebyr i enkelte tilfeller måtte dekkes av fysiske personer, selv om de formelt er ilagt virksomheten. Det gjelder for eksempel for enkeltpersonforetak og ansvarlig selskap. *LO* har etterspurt en klargjøring av hvilke enkeltpersonforetak som faller inn under virksomhetsbegrepet. Til dette vil departementet presisere at arbeidsmiljølovens utgangspunkt er at loven gjelder for virksomheter som sysselsetter arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 første ledd. Tilsvarende avgrensning gjelder også for arbeidsmiljøloven § 18-10. Virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere vil i utgangspunktet falle utenfor, med mindre det er fastsatt i forskrift at lovens regler helt eller delvis skal gjelde, jf. arbeidsmiljøloven § 1-4 første ledd.

I sitt høringssvar skriver *LO* videre at «[a]nsatte i Arbeidstilsynet opplever at de ikke har mulighet til å gripe inn når arbeidet utføres uten at det kan identifiseres noen registrert virksomhet som står bak utførelsen av arbeidet», og ber departementet om å foreta en gjennomgang av lovbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 18 med sikte på å klargjøre og eventuelt innføre endringer som gjør at reglene får anvendelse på uregistrert eller svart arbeid. Departementet vil i den forbindelse understreke at virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljøloven ikke forutsetter at det foreligger en registrert virksomhet. Arbeidstilsynet håndhever derfor også arbeidsmiljølovens regler overfor uregistrerte virksomheter.

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 således 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».

Departementet er fortsatt av den oppfatning 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.

Når det gjelder behovet for å fastsette en bestemmelse om overtredelsesgebyr mot fysiske personer, har høringsrunden avdekket ulike syn. Departementet viser til høringsinnspillene fra *LO*, *Unio* og *YS* som alle peker på et behov for å sanksjonere useriøse aktører som tar høyde for gebyrer i budsjettene og misbruker konkursinstituttet. I sitt høringsssvar gir også *Arbeidstilsynet* uttrykk for at det eksisterer et behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer innenfor «a-krimsegmentet». Tilsvarende viser *Skatteetaten* til erfaringer fra saker om økonomisk kriminalitet hvor verdier, drift og personell kan flyttes mellom juridiske og fysiske personer. *Skatteetaten* mener ileggelse av overtredelsesgebyr til enkeltpersoner kan bidra til å styrke Arbeidstilsynets innsats mot useriøse aktører. Også *Jussbuss* opplever at innehavere bak selskaper undergraver sin lønnsplikt ved å tømme selskapene, slå seg konkurs og deretter opprette nye selskaper.

På den andre siden mener flesteparten av arbeidsgiverorganisasjonene og *Advokatforeningen* at det ikke foreligger et slikt behov, og at fysiske personer fortrinnsvis bør følges opp i straffesporet.

Etter departementets syn er det behov for å innføre en hjemmel i arbeidsmiljøloven som åpner for å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer. Det kan typisk være tale om enkeltpersoner som sjonglerer flere selskaper, hvor verdier flyttes mellom ulike selskaper før virksomheten oppløses eller blir slått konkurs, samtidig som det er mistanke om at ledende personer har personlig gevinst knyttet til overtredelsen. I slike tilfeller vil ileggelse av et personlig overtredelsesgebyr kunne være en mer treffsikker sanksjon enn overtredelsesgebyr mot virksomheten, såfremt saken ikke forfølges strafferettslig.

Utviklingen kan tyde på at det dukker opp stadig flere slike aktører. I fellesrapporten for

anmeldte saker i 2022 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.

Departementet viser også til Økokrims trusselvurdering, som utarbeides hvert andre år. Formålet med trusselvurderingen er å presentere kriminalitetstrusler Økokrim mener vil medføre de mest alvorlige konsekvensene for samfunnet vårt de neste to årene. I trusselvurderingen for 2024 er gjengangere innen arbeidslivskriminalitet trukket frem som en av flere utvalgte kriminalitetsutfordringer. Det vises til side 51 i rapporten hvor det fremgår:

Gjengangerne er hovedaktører i virksomheter som utnytter sårbare utenlandske arbeidstakere og tjener godt på den kriminelle aktiviteten de styrer. Det er vanlig at gjengangere innen arbeidslivskriminalitet begår skatte- og avgiftskriminalitet og hyppig slår sine virksomheter konkurs. I tillegg benytter de fiktiv fakturering, samtidig som de sender krav om refusjon av merverdiavgift til Skatteetaten.

Utbyttet de opparbeider seg fra kriminaliteten hvitvaskes ved kjøp av formuesgoder og eiendom eller gjennom foretak. Bruk av stråpersoner tilslører reelt eierskap, slik at det kan bli vanskelig å oppdage hvem som egentlig begår kriminaliteten og hvitvasker utbytte. Underleverandører benyttes gjerne som rene stråelskaper. Det er også flere eksempler på at kriminelle aktører endrer sitt eget navn. Da kan det ta tid for kontrollmyndighetene å avdekke at det er de samme personene som fortsetter sin kriminelle aktivitet i nytt navn. Det er eksempler på at de bytter bransjer og overfører sin kriminelle arbeidsstruktur til en annen næring.

Det er alvorlig dersom aktører unndrar seg ansvar for overtredelser ved å organisere seg på en slik måte. Samtidig er denne type saker ofte komplekse og omfatter alvorlige lovbrudd. Det gjelder særlig de tilfellene hvor det kan foreligge indikasjon på at personer i og rundt virksomheten har tilknytning til organisert kriminalitet og hvor det foregår lovbrudd innen flere rettsområder. Departementet vil presisere at de mest alvorlige og komplekse sakene skal og bør følges opp av politi og påtalemyndigheten i straffesporet, noe også flere av høringsinstansene har påpekt viktigheten av. Departementet forutsetter at slike saker prioriteres av politiet og fortrinnsvis følges opp i straffesporet, og viser også til Økokrims trusselvurdering som sitert ovenfor. Det er viktig både av hensyn til rettssikkerheten til den enkelte, men også for å ivareta allmenn- og individualpreventive hensyn.

Samtidig mener departementet at Arbeidstilsynets virkemidler bør gjenspeile den utviklingen som har funnet sted, slik at også tilsynsmyndighetene ved behov kan sanksjonere slike aktører på en treffsikker måte. En hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr mot enkeltpersoner vil da fungere som en slags sikkerhetsventil, som særlig tar sikte på de aktørene som forsøker å organisere seg på en slik måte at sanksjoner mot virksomheten ikke har tilstrekkelig effekt. Det er fortsatt slik at virksomheter vil være det primære tilsynsobjektet, og at personlig gebyransvar først og fremst er aktuelt i de sakene hvor Arbeidstilsynet har rimelig grunn til å tro at sanksjonering mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.

Av høringsrunden fremgår det at *Arbeidstilsynet* er «bekymret for at en slik hjemmel, vil føre til økt tilbakeføring fra politiet til forvaltningssporet av saker som er anmeldt, og som burde vært straffeforfulgt av politiet». Departementet viser til punkt 6.3 hvor det fremgår at de alvorligste sakene bør følges opp i straffesporet og at spørsmålet om tilbakeføring etter straffeprosessloven § 71 c skal avklares så tidlig som mulig med Arbeidstilsynet. I henhold til riksadvokatens gjeldende retningslinjer er det klare utgangspunktet at saker som er anmeldt i henhold til intern anmeldelsesinstruks ikke kan henlegges og overføres etter straffeprosessloven § 71 c ut fra en hensiktsmessighetsvurdering.

Flere av høringsinstansene gjør gjeldende at det er rettssikkerhetsmessig betenkelig å innføre administrative sanksjoner overfor enkeltpersoner. *Advokatforeningen* viser prinsipielt til at straff for personer må være underlagt straffeprosessuelle rettssikkerhetsprinsipper og beviskrav. Departe-

mentet er enig i at hensynet til rettssikkerhet gjør seg særlig gjeldende når det er tale om fysiske personer. Ved inngripende sanksjoner bør fysiske personer, som det klare utgangspunkt, ha tilgang til straffeprosessens rettssikkerhetsgarantier. Som det fremgår av Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.2.4 er det imidlertid et noe større handlingsrom ved brudd på offentligrettslig regulering i næringsvirksomhet, også overfor fysiske personer.

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 ret-

tighetstap, 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 gir sin tilslutning til vurderingene ovenfor og mener dette i hovedsak gir en dekkende beskrivelse av de prosessuelle forskjellene i straffesporet og det administrative sporet. Særlig forskjellen i beviskravene i sivile saker og straffesaker kan potensielt gi ulikt resultat i en og samme sak.

Samtidig vil forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler og reglene om administrative sanksjoner i lovens kapittel IX bidra til å ivareta rettssikkerheten også for fysiske personer. Departementet vil særlig trekke frem forvaltningsloven § 50 som fastsetter at retten kan prøve alle sider av saken, dersom et vedtak om administrative sanksjoner bringes inn for domstolen. Det innebærer at domstolen kan ta stilling til forvaltningens frie skjønn i hver enkelt sak, slik at det langt på vei blir en fullstendig prøving av saken. Tilsvarende følger også av arbeidsmiljøloven § 18-10 tredje ledd.

Som påpekt i forvaltningslovens forarbeider, Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3.2, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å vise til at forvaltningslovens bestemmelser generelt vil tilrettelegge for rettssikkerhet. Det må foretas en konkret vurdering av hvordan rettssikkerheten kan ivaretas. Når det gjelder overtredelser på arbeidsmiljøområdet, mener departementet at den enkeltes rettssikkerhet vil kunne bli tilstrekkelig ivaretatt av Arbeidstilsynet. 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.

I denne forbindelse forutsetter departementet også at Arbeidstilsynet utarbeider gode retningslinjer og rutiner særlig med sikte på den enkeltes rettssikkerhet, for eksempel for å sikre at det gis tilstrekkelig veiledning om taushetsretten av hensyn til den enkeltes vern mot selvinkriminering, jf. forvaltningsloven § 48. På generelt grunnlag forutsetter departementet 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 nødvending, jf. også samordningsplikten i forvaltningsloven § 47. Sam-

let sett er dette forhold som medfører at den enkeltes rettssikkerhet, etter departementets vurdering, vil bli tilstrekkelig ivaretatt, ved innføring av en hjemmel for å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr.

Departementet har, etter en avveining av hensynet til effektivitet og rettssikkerhet, kommet til at det foreligger et tilstrekkelig behov for å innføre en hjemmel for å kunne gebyrlegge fysiske personer i arbeidsmiljøloven.

6.8.5 Nærmere om departementets forslag

Innledning

Departementet har gjort noen grep for å ramme inn bestemmelsen på en tydeligere måte, sammenlignet med høringsforslaget. Det foreslås blant annet et skjerpet skyldkrav og justeringer i listen av momenter som skal vektlegges når det skal vurderes om personlig gebyr skal gis, samt ved utmålingen av et slikt gebyr. Disse grepene er også gjort for å understreke bestemmelsens subsidiære karakter og for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet.

Hvilke handlingsnormer skal være omfattet

Departementet er for det første av den oppfatning at det er naturlig å knytte virkeområdet for en gebyrhjemmel overfor fysiske personer til området for Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd. På den måten vil bestemmelsen i utgangspunktet få samme virkeområde som hjemmelen for overtredelsesgebyr overfor virksomheter, se § 18-10 første ledd.

Departementet har vurdert hvorvidt virkeområdet bør begrenses utover dette, for eksempel ved at hjemmelen begrenses til brudd på utvalgte bestemmelser innenfor rammen av § 18-6 første ledd. Etter departementets oppfatning kan det imidlertid finnes både bagatellmessige og svært alvorlige brudd på de fleste av bestemmelsene Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Dette gjør det vanskelig å foreta en hensiktsmessig avgrensning knyttet til utvalgte bestemmelser. Departementet foreslår derfor at bestemmelsens virkeområde i prinsippet bør omfatte alle bestemmelser som Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Departementet viser i denne sammenheng også til at Arbeidstilsynet i sin høringsuttalelse har gitt uttrykk for at muligheten til å ilegge personlig overtredelsesgebyr ikke bør begrenses til utvalgte bestemmelser.

Personkrets

Overtredelsesgebyr skal kunne 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 forarbeidene til forvaltningsloven i 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 for arbeidsgiver, noe som gjør at ansvaret bør begrenses til den som er å anse som arbeidsgiver etter loven. Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd første punktum definert som «enhver som har ansatt arbeidstaker som nevnt i første ledd». 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 skal kunne ilegges et personlig overtredelsesgebyr, avgrenses på samme måte.

Med «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten», vises det i første rekke til virksomhe-

tens øverste administrative leder. Begrepet kan imidlertid også favne videre. 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. blant annet Rt. 1985 s. 185. Det må likevel avgrenses mot de som har oppgaver med arbeidsledelse, sammenlign arbeidsmiljøloven § 2-3 tredje ledd og Ot.prp. nr. 3 (1975–76) side 36.

Departementet har vurdert hvorvidt en slik avgrensning av bestemmelsen blir for snever, ettersom den ikke omfatter for eksempel eiere eller styremedlemmer. Departementet viser i denne sammenheng til at ansvar for 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 gebyr skal kunne rettes mot den som reelt sett leder virksomheten, selv om vedkommende formelt ikke har en slik rolle, 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.

KS har stilt spørsmål om flere enn én fysisk person kan bli ilagt ansvar etter bestemmelsen. Departementet vil vise til at begrepet «den som leder virksomheten», som nevnt ovenfor, etter omstendighetene vil kunne omfatte flere personer enn virksomhetens øverste administrative leder. I prinsippet vil det derfor også kunne være aktuelt å ansvarliggjøre flere personer for samme forhold etter en slik bestemmelse.

Skyldkrav

I høringsforslaget la departementet opp til at både forsettlige og uaktsomme overtredelser skulle omfattes. Basert på retningslinjene trukket opp av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 11.6, vurderte departementet at det vil være tilstrekkelig å oppstille et krav om alminnelig uaktsomhet ved illeggelse av overtredelsesgebyr mot fysiske personer på arbeidsmiljøområdet.

Etter å ha gjennomgått høringssvarene er departementet kommet til at et krav om simpel uaktsomhet ikke i tilstrekkelig grad tar opp i seg

bestemmelsens subsidiære karakter. KS viser blant annet til at et krav om alminnelig uaktsomhet kan føre til at den enkelte leder blir ansvarliggjort for ukjente feil som underordnede begår, men som den overordnede burde visst om. Departementet presiserer at det ikke er slike situasjoner bestemmelsen primært er ment å ramme. Departementet foreslår derfor at det skal stilles krav om grov uaktsomhet som vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr mot fysiske personer. Uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse, jf. straffeloven § 23. Ved å skjerpe skyldkravet vil man unngå problemstillingene som skisseres av KS og samtidig sørge for at bestemmelsen er forbeholdt de tilfellene hvor det foreligger kvalifisert klanderverdig adferd.

Gebyrrammen

Det følger av forvaltningsloven § 44 andre 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 er fastsatt for virksomheter, som er 50 G eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning, jf. Prop. 76 L (2023–2024). I høringsnotatet lanserte departementet 25 G (3 100 700 kroner med dagens sats) som et forslag til øvre ramme.

NHO mener denne grensen er for høy og mener saker hvor det er aktuelt å ilegge så store overtredelsesgebyr bør forfølges i straffespetet. Også *Maskinentreprenørenes Forbund* mener en øvre grense på 25 G er for høy.

Etter departementets syn bør det avgjørende være at den øvre rammen er romslig nok til å sikre at gebyret vil ha tilstrekkelig avskrekkende effekt også i grove og spesielle tilfeller. Det kan for eksempel dreie seg om situasjoner hvor det kan dokumenteres at innehaver av en virksomhet har hatt stor personlig gevinst ved å underbetale sine ansatte og deretter avvirket selskapet. 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, og departementet fastholder forslaget på dette punktet. Departementet antar at det bare i sjeldne tilfeller vil være behov for å ilegge gebyr i det øvre sjiktet.

Når overtredelsesgebyr mot fysiske personer bør benyttes

Etter departementets oppfatning er det hensiktsmessig å bygge opp en gebyrregel rettet 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 skal vektlegges i vurderingen av om gebyr skal ilegges og utmålingen av eventuelt gebyr.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd gir anvisning på at det ved utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer blant annet skal kunne 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 utmålingen av et eventuelt gebyr. På denne bakgrunn foreslår departementet at de nevnte momentene tas inn i forslaget til lovbestemmelse om overtredelsesgebyr til fysiske personer.

Flere høringsinstanser har i sine innspill gitt uttrykk for at det bør komme frem tydeligere av lovteksten at den er ment å være en sikkerhetsventil. Selv om det innføres en gebyrhjæmmel rettet mot enkeltpersoner, legger departementet til grunn at virksomhetene fortsatt skal være det primære «gebyrojektet». Departementets forutsetning er at overtredelsesgebyr overfor fysiske personer fortrinnsvis vil 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 et moment som skal vektlegges i den skjønnsmessige helhetsvurderingen. Konkret foreslår departementet at det skal fremgå av lovteksten at det i helhetsvurderingen skal legges vekt på «om det er rimelig grunn til å tro at overtrederer har innrettet, eller vil forsøke å innrette, virksomheten på en slik måte at et overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt».

Med dette momentet ønsker departementet å signalisere at bestemmelsen primært er rettet mot aktører hvor sanksjoner mot virksomheten ikke vil ha den ønskede effekt, og at bestemmelsen i så måte skal være en sikkerhetsventil. I en situasjon hvor en virksomhet har dårlig økonomi, og står i fare for å bli slått konkurs, er det på det rene at et overtredelsesgebyr rettet mot virksom-

heten antagelig ikke vil gi den ønskede effekten. Dårlig økonomi eller fare for konkurs er likevel ikke i seg selv tilstrekkelig etter denne vurderingen, det må foreligge noe mer. Det skal også legges vekt på hvorvidt den aktuelle aktøren gjennom handlinger eller unnlater har forsøkt å unngå ansvar. For eksempel kan det vektlegges at Arbeidstilsynet har rimelig grunn til å tro at vedkommende har satt inn stråmenn i ledende stillinger, forsøkt å flytte verdier til andre selskaper eller tatt andre grep for å unngå ansvar for den aktuelle virksomheten eller seg selv.

Tilsvarende er det anledning til å vektlegge handlinger eller unnlater som Arbeidstilsynet har rimelig grunn til å tro at vedkommende vil komme til å foreta, i et forsøk på å unngå ansvar. Departementet legger til grunn at det i de fleste tilfeller vil være vanskeligere for tilsynsmyndigheten å dokumentere mistanke om handlinger som ligger frem i tid. For såkalte gjengangere, hvor historikken viser at vedkommende tidligere har flyttet verdier mellom virksomheter, avvirket andre selskaper, eller lignende, vil det likevel kunne foreligge tilstrekkelig dokumentasjon.

Forslaget om å innføre en personlig gebyrhjemmel innebærer at Arbeidstilsynet får to parallelle hjemler for ileggelse av overtredelsesgebyr, rettet mot henholdsvis virksomheter og enkeltpersoner. Det innebærer at Arbeidstilsynet, etter omstendighetene, vil kunne utstede et overtredelsesgebyr overfor en virksomhet etter § 18-10, for deretter å ilegge et personlig overtredelsesgebyr for de samme overtredelsene. En slik fremgangsmåte vil som den klare hovedregel ikke være i strid med forbudet mot dobbeltstraff etter EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4, da det er tale om ulike rettssubjekter.

Et ikke helt upraktisk eksempel på en situasjon hvor det vil være naturlig for Arbeidstilsynet å benytte adgangen til å ilegge personlig overtredelsesgebyr, vil være i de tilfellene hvor tilsynet har ilagt et overtredelsesgebyr overfor en virksomhet som det er vanskelig å kreve inn. Dersom tilsynsmyndigheten i en slik situasjon sitter på informasjon som tilsier at ledende aktører i virksomheten, gjennom handlinger eller unnlater, har forsøkt å unngå ansvar for virksomheten, vil det kunne være naturlig å vurdere ileggelse av et etterfølgende personlig overtredelsesgebyr overfor vedkommende, så fremt vilkårene for øvrig er oppfylt.

Departementet utelukker heller ikke at det i særlige situasjoner kan være aktuelt å utstede samtidige overtredelsesgebyr rettet mot både virksomheten og enkeltperson(er) for samme for-

hold, men antar at det i de fleste situasjoner vil være tilstrekkelig at tilsynsmyndigheten nøyer seg med å forfølge ett av de to sporene av gangen. Det vises i denne sammenheng til det grunnleggende kravet om forholdsmessighet ved ileggelse av straff som følger blant annet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

I høringsnotatet la departementet opp til at momentlisten skulle være veiledende, etter mønster fra forvaltningsloven § 44 tredje ledd, jf. «kan det blant annet legges vekt på». Enkelte høringsinstanser, herunder *Maskinentreprenørenes Forbund*, har tatt til orde for at det bør fremgå klart av bestemmelsen hvilke vurderingsmomenter som skal vektlegges. Departementet viser til drøftelsen ovenfor under punkt 6.4, hvor det ble konkludert med at momentlisten i § 18-10 andre ledd fortsatt bør være obligatorisk. Departementet legger til grunn at det samme bør gjelde for momentlisten i en ny bestemmelse om personlig gebyr.

Det presiseres at de angitte momentene, på samme måte som etter § 18-10 andre ledd, utgjør en ikke-uttømmende liste, også andre momenter som gjør seg gjeldende i en konkret sak kan etter omstendighetene tillegges vekt. Hvordan de ulike momentene vil vektlegges, vil også kunne variere fra sak til sak.

Oppfyllelsesfrist, domstolens prøvingskompetanse, ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet, foreldelsesfrist mv.

For ileggelse av overtredelsesgebyr til fysiske personer foreslår departementet at § 18-10 tredje og fjerde ledd skal gjelde tilsvarende. Bestemmelsen i § 18-10 tredje ledd fastsetter at oppfyllelsesfristen som hovedregel er fire uker fra vedtak om overtredelsesgebyr er truffet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom virksomheten går til søksmål for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Videre fremgår at retten kan prøve alle sider av saken. Dette er regler som bør gjelde tilsvarende ved ileggelse av overtredelsesgebyr til fysiske personer.

Som det fremgår av punkt 6.6 ovenfor legger departementet frem forslag om å presisere i § 18-10 tredje ledd at Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr på stedet for klart konstaterbare overtredelser. En henvisning til tredje ledd i en ny bestemmelse om personlig gebyransvar, vil innebære at også fysiske personer i prinsippet kan ilegges overtredelsesgebyr på stedet. Departementet legger til

grunn at det i praksis ikke vil være aktuelt å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr på stedet.

Departementet foreslår også en utvidelse av foreldelsesfristen fra to til fem år for gebyr rettet mot virksomheter, se punkt 6.7. Departementet er av den oppfatning at det også bør gjelde en forel-

delsesfrist på fem år for Arbeidstilsynets adgang til å gebyrlegge fysiske personer. De samme hensyn som er trukket frem ovenfor i punkt 6.7.4, gjør seg etter departementets oppfatning også gjeldende overfor den som i «arbeidsgivers sted leder virksomheten».

7 Politiets bistand ved gjennomføring av tilsyn og håndheving av Arbeidstilsynets vedtak

7.1 Gjeldende rett

7.1.1 Arbeidsmiljølovens regler om håndheving

Arbeidstilsynet kan «presse frem» oppfyllelse av et pålegg ved å benytte tvangsmulkt eller vedta stans av virksomheten inntil pålegget er oppfylt. Som sanksjonsmiddel mot overtredelsen som sådan, kan Arbeidstilsynet dessuten benytte overtredelsesgebyr eller eventuelt politianmelde lovbruddet.

Arbeidstilsynet har imidlertid ikke myndighet til å tvangsgjennomføre sine vedtak. Ved manglende etterlevelse av for eksempel et stansingsvedtak er Arbeidstilsynet etter gjeldende regler henvist til å politianmelde forholdet eller begjære midlertidig forføyning hos tingretten, med eventuell etterfølgende tvangsgjennomføring av namsmyndighetene.

7.1.2 Politiets myndighet til å bistå Arbeidstilsynet

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. At politiet har en bistandsplikt overfor andre offentlige myndigheter, følger også av alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) kapittel 13.

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

Politoloven § 7 er gjerne 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 offentlige 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 som rettslig grunnlag for bistand til Arbeidstilsynet og andre forvaltningsorgan, blant annet i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Økokrim utredet i 2020 hjemmelsgrunnlaget for politiets forvaltningsmessige myndighetsutøvelse i a-krimssamarbeidet. I rapporten ble det sådd tvil om hvorvidt politiloven § 7 kan benyttes som rettslig grunnlag for politiets deltagelse i tverretatlig kontrollvirksomhet. 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 bistand knyttet til generell etterlevelse av kontrollatets vedtak.

I den grad politiloven ikke kan tjene som hjemmel for politiets bistand til kontrollatene, må det rettslige grunnlaget finnes utenfor politilovgivningen, jf. også henvisningen i politiloven § 2 nr. 5 til «lov eller sedvane». I flere særlover finnes det 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 barnevernsloven § 12-10. Bestemmelsene er utformet på noe ulik måte, men alle forutsetter at politiet skal yte bistand til de enkelte kontrollatene. Det vises for eksempel til skatteforvaltningsloven § 10-12, hvor det fremgår at politiet skal «på anmodning fra skattemyndighetene yte bistand ved kontroll etter dette kapitlet».

Når politiet bistår kontrollatene, vil ikke politiets tilstedeværelse utvide myndighetenes kontrollhjemler. Kontrollataten 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 de alminnelige reglene i straffeprosessloven og politiloven. Politiets eventuelle maktutøvelse ved bistand til andre kontrolletater, krever som det klare utgangspunkt hjemmel i lov.

7.2 Departementets høringsforslag

For å gi politiet et tydelig rettsgrunnlag, for å bistå Arbeidstilsynet, der det er nødvendig, foreslo departementet å innføre en eksplisitt hjemmel om politiets bistandsplikt i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Det ble videre foreslått endringer i tilsynshjemlene hvor bistand fra politiet vil være særlig aktuelt, det vil si i § 18-4 som regulerer Arbeidstilsynets inspeksjonsadgang og § 18-8 som regulerer vedtak om stans. Forslagene gikk ut på å gi Arbeidstilsynet hjemmel til å utøve makt (med bistand fra politiet), i tilfeller hvor Arbeidstilsynet ikke gis adgang til en virksomhet og ved manglende etterlevelse av stansingsvedtak. Det ble i høringsnotatet presisert at den faktiske maktutøvelsen skulle gjøres av politiet, og ikke Arbeidstilsynet.

7.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidslivsorganisasjonene, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, er gjennomgående positive til forslagene. *LO, Unio, YS, NITO* og *Det norske maskinistforbundet* viser til at de foreslåtte endringene vil kunne bidra til mer effektiv sanksjonering overfor useriøse aktører. *LO* fremholder dessuten at det vil være hensiktsmessig å klargjøre politiets rolle i lys av den usikkerheten som har vært avdekket de siste årene knyttet til politiets rettsgrunnlag, for å bistå Arbeidstilsynet ved behov. Også *Akademikerne* er positive til forslagene, gitt at politiets ressursituasjon ivaretas. *Akademikerne* påpeker samtidig at forslaget om politiets bistandsplikt bør spisses tydeligere mot målgruppen og bør være knyttet til de grove lovbruddene.

På arbeidsgiversiden gir *NHO, KS, Virke, NHO Byggenæringen* og *Norges lastebileierforbund* uttrykk for støtte til forslagene og departementets begrunnelse. *NHO* ser positivt på å etablere en hjemmel som gir politiet plikt til å bistå Arbeidstilsynet i alvorlige saker, og peker på at godt samarbeid mellom etatene, er avgjørende for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. *NHO* mener en slik hjemmel kan gi en betydelig signaleffekt som kan virke konfliktdepende i de mest alvorlige sakene.

Spekter støtter ikke forslagene og viser til at Arbeidstilsynet ikke kan kreve slik bistand av politiet, som er en autonom virksomhet som gjør egne og selvstendige prioriteringer.

Samfunnsbedriftene støtter forslagene, men har merknader til utformingen av de enkelte bestemmelsene, og stiller blant annet spørsmål ved om det er rettslig nødvendig å innta presiseringer om maktbruk i arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Arbeidstilsynet støtter forslagene og viser til at etaten ikke kan ta seg inn med makt i en virksomhet, dersom inspektørene hindres adgang. Etter dagens regler må Arbeidstilsynet eventuelt politianmelde forholdet eller begjære midlertidig forføyning hos tingretten, med etterfølgende tvangsgjennomføring av namsmyndigheten. Dette er tidkrevende og lite effektive prosesser. *Luftfartstilsynet* støtter også forslagene.

Økokrim og *Politidirektoratet* støtter intensjonen, men ikke den konkrete utformingen og omtalen av forslagene. Det gjelder særlig omtalen av Arbeidstilsynets maktutøvelse. *Økokrim* og *Politidirektoratet* gir uttrykk for at dersom politiet, som bistandsorgan, skal kunne utøve makt når de bistår Arbeidstilsynet, krever det at Arbeidstilsynet får en selvstendig hjemmel for maktutøvelse. *Økokrim* skriver blant annet at «politiet [kan] bistå der det er behov for maktanvendelse, ettersom politiet, som statens sivile maktapparat, er best egnet til denne oppgaven. Dette gjelder primært bruk av fysisk makt mot person. Det konkrete spørsmålet er om Arbeidstilsynet, i en gitt kontrollsituasjon, trenger å utøve makt av en slik art at den fordrer den utdanning, trening og erfaring som polititjenestemenn besitter. Det vil ikke alltid være nødvendig med politiets bistand for å sikre adgang til en virksomhet etter arbeidsmiljøloven § 18-4. For eksempel benytter namsmannen låsesmed for å skaffe seg adgang til avlåste leiligheter. Det finnes trolig flere muligheter for å stanse en virksomhets aktiviteter etter arbeidsmiljøloven § 18-8 uten å måtte fjerne personer fysisk med politiets hjelp. Arbeidstilsynets tjenestepersoner kan for eksempel sette opp plakater, kunngjøringer eller bruke sperrebånd rundt maskiner og anleggsutstyr». Videre viser *Økokrim* til at politiets knappe ressurser kun bør benyttes der det er nødvendig for å sikre Arbeidstilsynets personell, eller for å sikre at tilsyn og vedtak kan gjennomføres.

Helse Vest støtter ikke forslaget om politiets bistandsplikt og viser til at politiet er en autonom virksomhet. *Statens jernbanetilsyn* mener politiets bistandsplikt må presiseres nærmere slik at det

etableres tydelige rammer for hva den faktisk innebærer.

JussBuss, Bygghåndverk Norge, Fair Play Bygg Norge, Norges Taxiforbund og Forum for Taxisentraler, støtter forslagene.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

7.4.1 Politiets bistandsplikt

I de aller fleste tilfeller får Arbeidstilsynet uhindret adgang til virksomheten og får gjennomført planlagte tilsyn uten problemer. 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. For å kunne drive effektivt tilsynsarbeid, er det viktig at Arbeidstilsynets pålegg og vedtak kan håndheves, dersom de ikke etterleves.

Departementet viser til at det kan oppstå tilfeller hvor Arbeidstilsynet, av ulike årsaker, ikke får adgang til stedet de skal inspisere, slik det er forutsatt i arbeidsmiljøloven § 18-4. Det kan skyldes at inngangen er avlåst eller blokkeres, eller at det oppstår truende situasjoner som gjør det problematisk for inspektørene å oppholde seg der.

Videre opplyser Arbeidstilsynet at stansingsvedtak ikke helt sjelden blir neglisjert, i hovedsak av useriøse og kriminelle aktører. Stansingsvedtak er det mest inngripende virkemiddelet tilsynet har, og det er i seg selv et alvorlig lovbrudd å drive videre i strid med et slikt vedtak. Dersom det er vedtatt stans som følge av overhengende fare for liv og helse, er manglende respekt for vedtaket desto mer graverende. Formålet med stansingsvedtak er at virksomhetens drift helt eller delvis skal opphøre umiddelbart. Sanksjonering av manglende etterlevelse av et stansingsvedtak, gjennom anmeldelse til politiet eller begjæring om midlertidig forføyning til tingretten, med eventuell etterfølgende tvangfullbyrdelse av namsmannen, vil normalt ta noe tid.

Etter departements syn er det en mangel i eksisterende regelverk at Arbeidstilsynet ikke har mulighet til å sikre gjennomføring av tilsyn og vedtak med enkle grep. Det bør være mulighet for å iverksette mer umiddelbare reaksjoner mot manglende etterlevelse i de tilfellene der Arbeidstilsynet ikke gis uhindret adgang til virksomheten, ikke får gjennomført tilsyn eller oppdager at et vedtak om stans ikke blir overholdt. Departementet foreslår nedenfor å gi Arbeidstilsynet

hjemmel til å håndtere enkelte slike situasjoner selv, ved at Arbeidstilsynet skal kunne iverksette nødvendige tiltak for å få adgang til sted som nevnt i § 18-4 første ledd. I enkelte situasjoner, vil det likevel kunne være helt nødvendig for Arbeidstilsynet å innhente politiets bistand.

Arbeidsmiljøloven inneholder i dag ingen regulering av politiets bistand til Arbeidstilsynet. Departementet viser til den tvilen som, blant annet i kjølvannet av Økokrims utredning fra 2020, har oppstått knyttet til politiets hjemmelsgrunnlag for å bistå andre kontrolltater. Det er uheldig om en slik rettslig tvil hindrer politiet i å bistå Arbeidstilsynet. Departementet synes derfor det er grunn til å klargjøre politiets rolle og sørge for at det i arbeidsmiljøloven foreligger et klart rettslig grunnlag for politiets bistand.

Departementet fastholder dermed forslaget om å lovfeste en bistandsplikt for politiet i en ny § 18-12 i arbeidsmiljøloven. Bestemmelsen foreslås utformet slik at Arbeidstilsynet, når det er nødvendig, kan kreve at politiet bistår ved gjennomføringen av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Departementet har merket seg at *Spekter* og *Helse Vest* er skeptiske til at det fastsettes en bistandsplikt, all den tid politiet er en autonom organisasjon som selv må prioritere sine ressurser. Departementet viser i denne sammenheng til politiloven § 2 nr. 5 og politiinstruksen kapittel 13, hvor det fremgår forutsetningsvis at politiet kan pålegges en lovbestemt bistandsplikt overfor andre offentlige myndigheter. Dette er også benyttet i flere andre lover, herunder skatteforvaltningsloven, matloven og dyrevelferdsloven. I de tilfellene hvor Arbeidstilsynet rekvirerer bistand, må politiet uansett prioritere saken på bakgrunn av ressursituasjonen og oppgaveporteføljen for øvrig. Politiet avgjør selv på hvilken måte og med hvilke midler bistandsoppdraget skal gjennomføres, jf. politiinstruksen § 13-5.

Når det gjelder den nærmere utformingen av bistandsplikten har enkelte høringsinstanser, herunder *Akademikerne* og *Statens jernbanetilsyn*, uttrykt at forslaget bør spisses tydeligere mot målgruppen, ved at bistanden knyttes til de grove lovbruddene. Departementet mener det er mest hensiktsmessig å knytte bistandsplikten til Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet etter kapittel 18 generelt, det vil si at den skal gjelde både gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak. Departementet legger samtidig til grunn at bistand fra politiet i praksis først og fremst vil være aktuelt i de situasjonene som er beskrevet ovenfor, det vil si gjennomføring av tilsyn og man-

glende etterlevelse av stansingsvedtak samt ved iverksettelse av beslutning om bevissikring, jf. forslag til ny § 18-13, se drøftelsen i punkt 4.4.5 ovenfor.

Departementet foreslår videre at bistandsplikten skal gjelde i de tilfeller hvor det er «nødvendig». I nødvendighetsvilkåret ligger det en forutsetning om at Arbeidstilsynet ikke skal anmode politiet om bistand som gjelder bagatellmessige forhold. Det vil i praksis være tale om overtredelser med en viss alvorlighetsgrad, hvor Arbeidstilsynet selv kommer til kort med sine pressmidler. Nødvendighetskravet vil være oppfylt i situasjoner hvor det er behov for fysisk maktutøvelse som er av en slik art at den fordrer den utdanning, trening og erfaring som polititjenestemenn besitter. Det vil for eksempel være tilfelle dersom det er nødvendig å bortvise enkeltpersoner eller utøve annen fysisk makt overfor personer. En slik maktutøvelse forutsetter særskilt hjemmelsgrunnlag, jf. omtalen nedenfor i punkt 7.4.2. Bistand fra politiet vil også kunne være nødvendig i andre situasjoner, for eksempel dersom inspektørene har en berettiget forventning om at de vil møte slik motstand at politiets bistand vil være en nødvendig forutsetning for å gjennomføre tilsynet.

Departementet forutsetter videre at Arbeidstilsynet foretar en nøktern vurdering, i samarbeid med politiet, av 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 Arbeidstilsynets virksomhet.

Forslaget hjemler ikke bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler fra politiets side. Dersom det er aktuelt med ransaking eller beslag, må dette skje med hjemmel i straffeprosesslovens regler.

Samlet sett er departementet av den oppfatning at forslaget med dette er tilstrekkelig rammet inn og at det treffer målgruppen, det vil si aktører som motarbeider Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet eller ikke overholder tilsynets stansingsvedtak. Det er ingen grunn til at Arbeidstilsynet skal be om politiets bistand i møte med seriøse aktører som samarbeider med tilsynet.

7.4.2 Hjemmel for maktutøvelse

Dersom politiet skal utøve makt (eller annen inngripende myndighetsutøvelse) når de opptrer som bistandsorgan, må dette følge av hjemmel i lov. Som det fremgår ovenfor er det ikke gitt at politiet kan benytte politilovens hjemler for å utøve makt ved bistand til andre forvaltningsorganer.

I høringsforslaget ble det skissert at politiet, for å kunne utøve makt på bistandsoppdrag, skulle «tre inn i» Arbeidstilsynets eventuelle hjemler for maktutøvelse. Det ble derfor foreslått bestemmelser som ville gi Arbeidstilsynet adgang til å utøve makt (med bistand fra politiet) i tilfeller hvor Arbeidstilsynet ikke gis tilgang til en virksomhet, ved manglende etterlevelse av stansingsvedtak og ved gjennomføring av bevissikring. Etter departementets syn er det imidlertid mer hensiktsmessig å gi politiet en direkte hjemmel for maktutøvelse i bistandspliktbestemmelsen, som ikke er avledet av Arbeidstilsynets eventuelle adgang til å utøve makt. Departementet foreslår derfor at det fastsettes direkte i ny § 18-12 andre punktum at «[p]olitiet kan anvende makt i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig». En slik bestemmelse gir politiet en klar og selvstendig hjemmel til å utøve makt. Formuleringen er etter mønster fra politiloven § 6 fjerde ledd. Det vises for øvrig til politiinstruksen hvor politiets bruk av makt er nærmere regulert, se særlig § 3-1 som fastsetter alminnelige regler om politiinngrep og § 3-2 om politiets bruk av makt.

Departementet vil vise til at adgangen til bruk av makt som den klare hovedregel ligger til politiet, som statens sivile maktapparat. Samtidig taler hensynet til en best mulig bruk av de samlede ressurser for at det vil kunne være hensiktsmessig å gi Arbeidstilsynets inspektører en begrenset adgang til selv å kunne foreta visse tiltak.

Generelt er departementet opptatt av at en eventuell maktbruk begrenses til det som er strengt nødvendig. Samtidig må det kunne iverksettes tiltak som er av en slik karakter at Arbeidstilsynet får gjennomført et effektivt og målrettet tilsyn. Maktutøvelse skal kun finne sted dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes eksplisitt at Arbeidstilsynet selv skal kunne iverksette nødvendige tiltak for å ta seg inn i en virksomhet for å gjennomføre tilsyn. Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet gis adgang til å utøve en viss makt, men slik at etaten også kan be politiet om bistand til den aktuelle maktutøvelsen når det anses nødvendig.

En slik bestemmelse vil gi Arbeidstilsynet hjemmel til å iverksette tiltak som å benytte en låsesmed, selv klippe over en hengelås eller selv dirke opp en lås, for å ta seg inn på sted de har lovlig adgang til. Hvis det skulle bli spørsmål om mer inngripende maktutøvelse, forutsettes det at politiet står for slik maktbruk. Hvor grensen går må vurderes konkret i den enkelte situasjon. Departementet vil understreke at forslaget på ingen måte

innebærer at Arbeidstilsynets inspektører skal kunne utøve fysisk makt mot personer.

Departementet finner det ikke nødvendig å gå videre med forslaget om at Arbeidstilsynet selv skal kunne utøve makt ved manglende etterlevelse av stansingsvedtak. Som *Økokrim* påpeker i sitt høringssvar finnes det andre måter å effektivere et stansingsvedtak på, uten å måtte fjerne personer fysisk med politiets bistand. Departementet legger til grunn at den eksisterende stansingsbestemmelsen i § 18-8 gir Arbeidstilsynet myndighet til for eksempel å sette opp plakater og kunngjøringer for å informere om et vedtak om stans. Tilsvarende har Arbeidstilsynet myndighet til å sette opp sperrebånd rundt maskiner og anleggsutstyr, der det anses nødvendig for å gjennomføre stansingsvedtaket. En slik forståelse er i tråd med Justis- og politidepartementets uttalelse i brev av 9. januar 1984. Dette er handlinger som ikke innebærer bruk av fysisk makt. Når det gjelder bruk av fysisk makt ved manglende etterlevelse av slike vedtak, vil det typisk kunne være aktuelt med

bortvisning av enkeltpersoner. En slik type maktutøvelse bør foretas av politiet, som etter forslaget til ny § 18-12 vil kunne anvende den makt som er nødvendig og forsvarlig.

Departementet finner heller ikke grunn til å foreslå at Arbeidstilsynet skal kunne utøve makt ved gjennomføring av beslutning om bevissikring. Departementet kan ikke se at det er behov for å gi Arbeidstilsynet adgang til å utøve mer makt enn det som allerede følger av forslaget til ny § 18-13 om forsegling av arbeidssteder mv. Dersom det skulle bli behov for mer inngripende maktutøvelse vil den måtte utøves av politiet.

Etter dette foreslår departementet å lovfeste en bistandsplikt for politiet i ny § 18-12 hvor det også fastsettes en hjemmel for at politiet kan anvende makt i den grad det er nødvendig og forsvarlig. Det legges også frem forslag om at Arbeidstilsynet selv skal kunne iverksette nødvendige tiltak for å gjennomføre inspeksjonsadgangen i § 18-4.

8 Endringer i allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

8.1 Gjeldende rett

I tillegg til å føre tilsyn med arbeidsmiljøloven, fører Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet også tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Dette er bestemmelser som skal sikre anstendige arbeidsvilkår, hindre useriøsitet og sosial dumping.

Det følger av disse bestemmelsene at relevante tilsynshjemler i arbeidsmiljøloven, herunder §§ 18-6 (Arbeidstilsynets påleggskompetanse), 18-7 (tvangsmulkt), 18-8 (stansing) og 18-10 (overtredelsesgebyr) får «tilsvarende anvendelse» ved etatens tilsyn etter de respektive lovene. Dette innebærer for eksempel at arbeidstilsynsmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av de tre lovene, i henhold til de vilkår og rammer som følger av gebyrbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-10.

Anskaffelsesloven § 6 gir dessuten arbeidsmiljølovens opplysningshjemmel i § 18-5 tilsvarende anvendelse. Allmenngjøringsloven § 11 og utlendingsloven § 27 har egne opplysningshjemler, tilnærmet likelydende med arbeidsmiljøloven § 18-5.

8.2 Departementets høringsforslag

I høringsnotatet la departementet opp til at de nye tilsynshjemlene som ble foreslått i arbeidsmiljøloven kapittel 18, i tråd med gjeldende systematikk, også skulle inntas i oppregningen i de respektive lovene, det vil si i allmenngjøringsloven § 11, anskaffelsesloven § 6 og utlendingsloven § 27. I tillegg ble det også foreslått å legge til en henvisning til § 18-4 (inspeksjonsadgangen) i de nevnte lovene. Endelig foreslo departementet at særreguleringen av opplysningsplikten i henholdsvis allmenngjøringsloven § 11 tredje ledd og utlendingsloven § 27 andre ledd skulle erstattes med en ren henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-5.

8.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som har uttalt seg, støtter departementets forslag om at endringene skal gis tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven. *LO* viser til at de samme hensyn gjør seg gjeldende i forbindelse med tilsyn etter disse lovene som tilsyn i andre saker og støtter forslaget. *Arbeidstilsynet* støtter forslagene og viser til at det sikrer god systematikk i regelverket Arbeidstilsynet fører tilsyn med. *YS* og *Spekter* uttaler eksplisitt at de støtter at det inntas en henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-4 om inspeksjonsadgang i allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven.

8.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets syn er det naturlig at forslagene om virkemidler og sanksjoner i denne proposisjonen også gjøres gjeldende for de områdene i allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven som Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet fører tilsyn med. Det vil innebære en videreføring av dagens system, hvoretter arbeidsmiljølovens virkemidler og tilsynsbestemmelser gjøres gjeldende for de øvrige lovene.

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til departementets forslag. I tråd med høringen foreslår derfor departementet at de nye tilsynshjemlene blir inkludert i oppregningen av arbeidsmiljølovens bestemmelser i allmenngjøringsloven § 11, anskaffelsesloven § 6 og utlendingsloven § 27. Departementet foreslår også å føye til § 18-4 som regulerer inspeksjonsadgangen i oppregningen i de tre nevnte lovene.

Som nevnt ovenfor har de tre lovene noe ulik regulering av opplysningsplikten. Anskaffelsesloven har en ren henvisning til arbeidsmiljølovens bestemmelse om opplysningsplikt i § 18-5, mens det i allmenngjøringsloven og utlendingsloven er fastsatt egne opplysningshjemler. Av lovtekniske

hensyn foreslår departementet å erstatte den eksisterende opplysningsplikten i disse to lovene med en henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-5, etter mønster fra anskaffelsesloven. En slik endring vil gi en mer enhetlig fremstilling av tilsyns-

kompetansen, også innenfor disse lovene. Henvisningen til § 18-5 vil også omfatte et nytt tredje ledd og fjerde ledd om opplysningsplikt for tredjeparter.

9 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 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 for tilsynsobjektene, spesielt ikke for aktører som ønsker å etterleve regelverket. Felles for flere av forslagene er likevel at de for Arbeidstilsynets del, i varierende 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 utarbeide retningslinjer og rutiner. Innføring av nye virkemidler og hjemler for tilsyn vil på generelt grunnlag også kunne føre til flere klager og rettsprosesser, noe som igjen vil innebære økt ressursbruk. Generelt skal forslagene i proposisjonen bidra til en mer effektiv håndheving av arbeidsmiljøregelverket. Dette vil 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 departementet knytte noen kommentarer til de enkelte forslagene.

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 som regel vil være tale om innhenting av opplysninger som er lett tilgjengelige, for eksempel i kunde- og leverandørspekifikasjoner, kontoutskrifter, tidsregistreringer og lignende. 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, blant annet gjennom behov for kompetanse og utarbeidelse av retningslinjer. Samtidig vil en adgang til å innhente opplysninger fra tredjeparter bidra til at Arbeidstilsynet kan gjennomføre tilsyn på en mer effektiv måte i de tilfellene en virksomhet motarbeider opplysningsplikten.

Bevissikring

En bestemmelse om at Arbeidstilsynet på nærmere vilkår skal kunne begjære bevissikring, vil innebære noe økte administrative kostnader ved at Arbeidstilsynet må utvikle kompetanse, metodikk og systemer for å være rustet til å benytte dette virkemiddelet. Arbeidstilsynet vil også få en noe økt arbeidsbyrde ved å fremme begjæringer om adgang til bevissikring for retten.

Samtidig vil forslaget bidra til at Arbeidstilsynet kan gjennomføre tilsyn på en mer effektiv måte overfor virksomheter som i dag unndrar seg opplysningsplikten.

Det må videre legges til grunn at virksomheter som underlegges «bevissikringsforretning», vil ha visse kostnader i forbindelse med gjennomføringen av denne.

Forslaget innebærer også en viss grad av administrative konsekvenser for politiet og domstolene. Politiet vil på den ene siden få noe økte administrative kostnader fordi de får plikt til å bistå Arbeidstilsynet under bevissikringen når Arbeidstilsynet krever det, og ved bevissikring i privat bolig. På den andre siden vil en bevissikringsadgang for Arbeidstilsynet kunne føre til at politiet ikke trenger å gjennomføre ransaking og beslag etter straffeprosessloven i samme omfang som i dag.

Domstolene kan få noe økte administrative kostnader som følge av forslaget fordi de må ta stilling til begjæringer om bevissikring fra Arbeidstilsynet. Departementet antar imidlertid at disse kostnadene er av begrenset omfang. Depar-

tementet viser til at bevissikring bare vil være aktuelt i et begrenset antall saker, og at det ikke er tale om å gi domstolene ansvar for å behandle en helt ny sakstype. Domstolene behandler allerede i dag begjæringer om bevissikring fra Konkurransetilsynet, Finanstilsynet og skattemyndighetene. I den grad bevissikring kommer i stedet for ransaking eller beslag etter straffeprosessloven, legges det til grunn at forslaget ikke vil ha administrative konsekvenser for domstolene. Samlet sett antar departementet på denne bakgrunn at de foreslåtte reglene om bevissikring vil ha nokså begrensede administrative konsekvenser for både politiet og domstolen.

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 tilsynsobjektet, 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

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 bestemmelsen.

Politiets bistandsplikt

Forslaget om lovfestet bistandsplikt for politiet vil nødvendigvis ha visse administrative og økonomiske konsekvenser for politiet. Departementet legger til grunn at det vil være relativt få tilfeller hvor det er nødvendig at politiet bistår. Videre forventes det at bistanden som utføres vil være av et begrenset omfang, slik at det i mange tilfeller vil være tilstrekkelig for politiet å bistå med tilgjengelige operative ressurser. Politiet må prioritere saker etter ressursituasjonen. Departementet forutsetter at Arbeidstilsynet og politiet, som en del av sitt løpende samarbeid, må ha dialog om hvordan politiets bistandsplikt skal gjennomføres i praksis.

Endringer i allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven

I proposisjonen foreslås det at forslagene til nye tilsynshjemler i arbeidsmiljøloven også skal få anvendelse for Arbeidstilsynets tilsyn etter allmenngjøringsloven, lov om offentlige anskaffelser og utlendingsloven. Det vises til vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene referert ovenfor.

10 Merknader til lovforslaget

10.1 Til endringene i arbeidsmiljøloven

Til § 18-4 første ledd nytt femte punktum:

Nytt *femte punktum* etablerer en hjemmel for Arbeidstilsynet til selv å kunne iverksette nødvendige tiltak for å ta seg inn i en virksomhet. I dette ligger det at Arbeidstilsynet også skal kunne utøve en viss makt. Bestemmelsen gir Arbeidstilsynet hjemmel til å iverksette tiltak som å benytte en låsesmed, selv klippe over en hengelås eller selv dirke opp en lås for å ta seg inn på sted de har lovlig adgang til. Dersom det skulle bli behov for mer inngripende maktutøvelse, forutsettes det at politiet står for maktutøvelsen. Fysisk makt overfor personer er også i alle tilfeller forbeholdt politiet. Se nærmere omtale i punkt 7.4.2 ovenfor.

Til § 18-5 nytt tredje og fjerde ledd:

Tredje ledd gir Arbeidstilsynet adgang til å kreve, på nærmere angitte vilkår, opplysninger utlevert fra en annen virksomhet enn den tilsynet er rettet mot, ofte omtalt som tredjepart. Referansen til «virksomhet» i *første punktum* innebærer først og fremst at privatpersoner faller utenfor, mens både private og offentlige virksomheter er omfattet. Også virksomheter uten ansatte omfattes, og virksomhetsbegrepet har derfor en videre rekkevidde her enn i § 1-2 første ledd. Opplysningsplikten gjelder «opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet», jf. første ledd. Dette omfatter alle opplysninger som er relevante for å kontrollere at de bestemmelsene Arbeidstilsynet fører tilsyn med overholdes, og innebærer et saklighetskrav.

Vilkåret «når særlige forhold gjør det nødvendig» i første punktum innebærer at det må foreligge noe særskilt som gjør at innhenting fra tilsynsobjektet selv ikke er tilstrekkelig. Slike forhold vil for eksempel være at tilsynsobjektet ikke oppfyller sin egen opplysningsplikt, at opplysningene gitt av tilsynsobjektet fremstår lite troverdige eller at det er særlig grunn til å frykte at virksomheten vil ødelegge aktuell dokumentasjon dersom tilsynsmyndigheten viser interesse for

den. *Andre punktum* fastsetter et krav om at innhenting av opplysninger fra en tredjepart også må være forholdsmessig.

Tredje punktum angir en ikke-uttømmende obligatorisk momentliste som det skal legges vekt på ved forholdsmessighetsvurderingen. Når det gjelder momentet «om det foreligger mistanke om lovbrudd», stilles det ikke et konkret krav til mistankens styrke, ettersom momentet vil være en del av en helhetsvurdering. Departementet viser til omtalen under punkt 3.4.2.

Fjerde ledd første punktum fastsetter et eksplisitt forbud mot å kreve utlevering av opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9. *Andre punktum* fastsetter at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke gjelder for pålegg om opplysninger etter tredje ledd. Dette innebærer blant annet at tilsynsobjektet ikke har klageadgang over pålegg om å gi opplysninger rettet mot tredjepart, samt at tredjeparten ikke har krav på forhåndsvarsel. Tredjeparten vil imidlertid kunne påklage avgjørelsen om opplysningsplikt etter forvaltningsloven § 14.

Til 18-6 første ledd:

Endringen innebærer at inspeksjonsadgangen etter § 18-4 er underlagt Arbeidstilsynets påleggskompetanse. Det betyr at tilsynet kan utstede pålegg for manglende etterlevelse av inspeksjonsadgangen, samt benytte sine ordinære reaksjonsmidler som tvangsmulkt eller stansing etter § 18-7 og § 18-8 for å tvinge gjennom et pålegg om å etterleve bestemmelsen. Brudd på bestemmelsen vil også kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Til § 18-10

Endringen i *første ledd første punktum* innebærer at det blir tatt inn et skyldkrav som vilkår for ilegelse av overtredelsesgebyr. Endringen innebærer at det ikke lenger er et tilnærmet objektivt ansvar for virksomheten. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Uaktsomhet skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhets-

kravet kan oppfylles av en (eller flere) enkeltperson(er) som opptrer på vegne av virksomheten, også anonyme gjerningspersoner. Ansvarer kan også oppfylles gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd (kumulative feil). Se nærmere om aktsomhetsvurderingen ved anonyme og kumulative feil i Prop. 81 L (2021–2022) punkt 6.4.

Tredje ledd nytt femte til sjuende punktum innebærer at Arbeidstilsynets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet fremgår uttrykkelig, jf. også forvaltningsloven § 44 fjerde ledd. Vilkåret «på stedet» skal forstås som at overtredelsesgebyr ilegges under et (fysisk) tilsyn. Ved ileggelse av overtredelsesgebyr på stedet er det gjort unntak fra hovedregelen om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16. Det er likevel alltid et vilkår at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, for at Arbeidstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr på stedet kan kun benyttes ved overtredelser som er enkle å konstatere og som gir lite rom for skjønn, for eksempel overtredelse av HMS-kortreglene som blant annet gjelder for bygge- og anleggsarbeid.

Fjerde ledd endres ved at foreldelsesfristen for å ilegge overtredelsesgebyr utvides fra to til fem år. Det gjøres ikke endringer knyttet til foreldelsesfristens starttidspunkt eller avbrytelse av foreldelsesfristen.

Til ny § 18-10 a:

Paragrafen etablerer hjemmel for å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr. *Første ledd første punktum* regulerer hvem som kan ilegges slikt overtredelsesgebyr og de nærmere vilkårene for dette. Virkeområdet samsvarer med Arbeidstilsynets påleggskompetanse, som fremgår av § 18-6 første ledd. I tillegg til lovbestemmelsene som er angitt i § 18-6 første ledd, kan overtredelsesgebyr ilegges for brudd på forskrifter som er gitt i medhold av nevnte bestemmelser.

Overtredelsesgebyr kan ilegges «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten». Personkretsen avgrenses på samme måte som etter arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd første punktum. Virksomhetens øverste administrative leder er klart omfattet, men begrepet kan også favne videre, jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–76). 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 å treffe selvstendige avgjørelser om virksomheten, jf. Rt. 1985 s. 185. Det skal legges avgjørende vekt på realitetene og ikke de formelle forholdene. Det vil si at et per-

sonlig gebyransvar vil kunne rettes mot den som reelt sett leder virksomheten, selv om vedkommende ikke har en formell rolle i virksomheten. Første ledd første punktum stiller videre opp et krav om skyld. Overtrederen må ha opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse, jf. straffeloven § 23 andre ledd.

Første ledd andre punktum fastsetter den øvre rammen for hvor høyt overtredelsesgebyret kan være. Rammen er satt til 25 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Bestemmelsen er ingen utmålingsregel, den setter kun et øvre tak for størrelsen på et overtredelsesgebyr. Gebyrstørrelsen i den enkelte sak vil avhenge av de konkrete omstendighetene, jf. særlig momentene angitt i § 18-10 a andre ledd.

Det følger av *andre ledd* at avgjørelsen av om et personlig overtredelsesgebyr skal ilegges, og i tilfelle hvor stort det skal være, vil bero på en konkret helhetsvurdering. I *bokstav a til d* er det angitt obligatoriske momenter som det skal legges vekt på i vurderingen. Angivelsen av momentene er likevel ikke uttømmende, også andre momenter kan etter omstendighetene ha betydning. Momentene henger sammen, og går til dels over i hverandre.

Momentene i bokstav a til c er inntatt etter mønster fra forvaltningsloven § 44 tredje ledd. Når overtredelsens omfang og virkninger skal vurderes, må det ses hen til hvor alvorlig overtredelsen er. I de tilfellene der det ikke har skjedd en skade, vil det være relevant å legge vekt på overtredelsens skadepotensial. Det er særlig grunn til å slå ned på overtredelser som er systematiske og planlagte. Momentene listet opp i straffeloven § 53 andre ledd om ilegging av bot, nemlig inntekt, formue, forsørgelsesbyrde og gjeldsbyrde gir veiledning for innholdet av momentet om overtrederens «økonomiske evne» også etter § 18-10 a. Det skal foretas en totalvurdering av overtrederens økonomi på vedtakstidspunktet. Dersom det er grunn til å tro at overtrederen har stukket unna verdier og midler, bør dette hensyntas slik at det er den reelle økonomiske situasjonen som vektlegges.

Momentet i bokstav d er inntatt for å fange opp situasjoner hvor sanksjonering av virksomheten ikke forventes å ha ønsket effekt. Det må foreligge noenlunde konkrete og håndfaste holdpunkter for at overtrederen har innrettet, eller vil forsøke å innrette, virksomheten på en slik måte at overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt. Det vises til drøftelsen i punkt 6.8.5.

Henvisningen til arbeidsmiljøloven § 18-10 tredje og fjerde ledd innebærer at reglene om oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag, domstolens prøvingskompetanse og foreldelsesfrist i denne paragrafen gjelder tilsvarende ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer vil dermed foreldes etter fem år.

Til ny § 18-12:

Paragrafen fastsetter en hjemmel i arbeidsmiljøloven for politiets bistand til Arbeidstilsynet. Etter *første punktum* skal politiet på anmodning fra tilsynsmyndigheten bistå med gjennomføring av vedtak og tilsyn. Arbeidstilsynet skal kun be om bistand fra politiet i situasjoner hvor det fremstår nødvendig, det vil si at det avgrenses til å gjelde forhold av en viss alvorlighet. I hvilke tilfeller bistand fra politiet vil være nødvendig må vurderes konkret, men generelt vil nødvendighetskravet være oppfylt i situasjoner hvor det er behov for fysisk maktutøvelse som er av en slik art at den forutsetter den utdanning, trening og erfaring som politiet besitter. Bistand fra politiet vil også kunne være nødvendig i andre situasjoner, for eksempel dersom inspektørene har en berettiget forventning om at de vil møte slik motstand at politiets bistand vil være en forutsetning for å gjennomføre tilsynet. Det vises for øvrig til den alminnelige tjenesteinstruksen for politiet (politiinstruksen) kapittel 13, hvor politiets bistand til annen offentlig myndighet er nærmere behandlet. Politiet må prioritere saker etter ressursituasjonen.

Andre punktum synliggjør at politiet, når de opptrer som bistandsorgan, kan utøve makt dersom det etter omstendighetene er nødvendig og forsvarlig. Bestemmelsen skal i utgangspunktet forstås på samme måte som politiloven § 6 fjerde ledd. Nødvendighetskravet i andre punktum synliggjør at det ikke er tilstrekkelig at bistanden som sådan er nødvendig. Den konkrete maktutøvelsen må også være nødvendig. Forsvarlighetskravet innebærer at maktbruken må være forholdsmessig, samtidig som inngrepet må kunne gjennomføres på en så trygg måte som mulig. Politiets eventuelle bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler følger de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Politiets tilstedeværelse utvider heller ikke Arbeidstilsynets myndighet.

Til ny § 18-13:

Paragrafen etablerer hjemmel for å foreta bevis sikring. *Første ledd* fastsetter vilkårene for når det er aktuelt å begjære bevissikring. Det stilles opp krav om sannsynlighetsovervekt for mistanke om lovbrudd. Mistanken må gjelde brudd på en bestemmelse som Arbeidstilsynet fører tilsyn med, det vil si at den fremgår av oppregningen i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, eller forskrifter gitt med hjemmel i de nevnte bestemmelsene. Første ledd krever videre at bevissikring må være «nødvendig». Bevissikring kan for eksempel være nødvendig når ordinære kontrolltiltak er utprøvd, uten å ha ført frem, eller der iverksettelse av slike tiltak kan innebære fare for bevisforspillelse. Kravet om at bevissikringen ikke må være «uforholdsmessig inngripende» innebærer at det må foretas en vurdering i hver enkelt sak av om bevissikring anses som et forholdsmessig inngrep. Det innebærer i praksis at det mistenkte lovbruddet må være av en viss alvorlighet, samtidig som det må tas hensyn til forholdene ellers. Dess mer inngripende og belastende bevissikringen er, jo mer tungtveiende må de hensyn som begrunner inngrepet være.

Andre ledd angir hva Arbeidstilsynet kan be om adgang til å utføre, dersom vilkårene i første ledd er oppfylt. Etter *bokstav a* kan Arbeidstilsynet kreve «å få adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder hvor det kan finnes bevis for overtredelse». Bestemmelsen er begrenset til å gjelde oppbevaringssteder som tilsynsobjektet disponerer og selv har adgang til. Etter *bokstav b* kan Arbeidstilsynet kreve «å få adgang til bolig dersom det er sannsynlig at bevis oppbevares der». Det innebærer at det kreves sannsynlighetsovervekt for at bevis oppbevares i den aktuelle boligen. Ved bevissikring i bolig kommer kravet om sannsynlighetsovervekt for at bevis oppbevares der i tillegg til det generelle mistankekravet om lovbrudd, som angitt i første ledd.

Etter *bokstav c* i andre ledd kan Arbeidstilsynet ta med «ting». Uttrykket skal forstås på samme måte som etter straffeprosessloven § 203, det vil si konkrete gjenstander, også dokumenter. Programvare og elektronisk lagret informasjon er også omfattet. Bevis som tas med i original form skal tilbakeleveres så snart behovet for bevisene faller bort. Bestemmelsene i straffeprosessloven § 213 om opphør av beslag får tilsvarende anvendelse. Spørsmål om et beslag skal opprettholdes, bringes inn for retten, jf. henvisningen i § 18-13 femte ledd til straffeprosessloven § 208.

Andre ledd *bokstav d* åpner for at Arbeidstilsynet kan forsegle «arbeidssteder, forretningspapiere eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig». Bestemmelsen er særlig relevant dersom bevissikringen varer over flere dager, og Arbeidstilsynet må forlate tilsynsstedet midlertidig uten at bevissikringen er avsluttet. Det vil etter omstendighetene være straffbart å bryte forseglingen, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1.

Paragrafens *tredje ledd* gir regler om verneting for fremsettelse av begjæring om bevissikring og fastsetter at Arbeidstilsynet kan fremsette slik begjæring for tingretten på det stedet hvor det mest praktisk kan skje.

Fjerde ledd regulerer rettens beslutning om bevissikring og det nærmere innholdet i en slik beslutning.

Femte ledd angir bestemmelser i straffeprosessloven som skal gjelde tilsvarende ved bevissikring. Dette innebærer blant annet at tingrettens beslutning skal leses opp eller forevises på stedet når bevissikringen iverksettes, jf. straffeprosessloven § 200. Dokumenter eller annet som blir tatt med fra tilsynsobjektet, skal opptegnes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås, og det skal så vidt mulig gis kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse, jf. straffeprosessloven § 207. Det skal videre opplyses om at tingrettens beslutning kan påankes og om ankefristen, jf. straffeprosessloven §§ 208, 377 og 379. Straffeprosessloven kapittel 26 gjelder tilsvarende ved anke over tingrettens beslutning. Forvaltningsloven § 15 andre og tredje ledd om retten til å ha et vitne til stede gjelder også.

Sjette ledd fastsetter at politiet kan bistå Arbeidstilsynet ved gjennomføring av beslutning om bevissikring etter reglene i § 18-12. Når det gjelder politiets bistandsplikt generelt, vises det til punkt 7.4. Ved bevissikring i bolig vil det alltid være nødvendig med politiets tilstedeværelse.

Dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, kan Arbeidstilsynet etter *sjunde ledd* også kreve at politiet avstenger områder hvor bevisene kan være inntil rettens beslutning foreligger. Bestemmelsen vil særlig være aktuell i tilfeller hvor en virksomhet har fått kjennskap til at den er i Arbeidstilsynets søkelys, og det er fare for at bevis fjernes eller ødelegges før bevissikring kan iverksettes.

10.2 Til endringene i allmenngjøringsloven

Til § 11

Lovendringene innebærer at arbeidsmiljømyndighetene får utvidede virkemidler innenfor sine respektive tilsynsområder etter allmenngjøringsloven. Arbeidsmiljøloven § 18-4 som regulerer tilsynsmyndighetenes inspeksjonsadgang blir gitt tilsvarende anvendelse, ved at den blir inkludert i oppregningen i *andre ledd tredje punktum*. Likeledes vil arbeidsmiljømyndighetene kunne pålegge tredjeparter å gi opplysninger (§ 18-5), ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer (§ 18-10 a), begjære politiets bistand (§ 18-12) samt begjære bevissikring (§ 18-13).

Av lovtekniske hensyn erstattes opplysningshjemmelen i bestemmelsens tredje ledd med en henvisning til § 18-5 i oppregningen i andre ledd tredje punktum. Det innebærer ingen realitetsendring for tilsynsobjektene opplysningsplikt eller for Statens vegvesens adgang til opplysninger, sistnevnte er nærmere regulert i *tredje ledd*.

10.3 Til endringene i utlendingsloven

Til § 27

Av lovtekniske hensyn oppheves opplysningshjemmelen i bestemmelsens første ledd andre punktum og erstattes med en henvisning til arbeidsmiljøloven § 18-5 i oppregningen i bestemmelsens *andre ledd andre punktum*. Det innebærer ingen realitetsendring for tilsynsobjektene opplysningsplikt.

Lovendringene i *andre ledd andre punktum* medfører at arbeidsmiljømyndighetene får utvidede virkemidler innenfor sine respektive tilsynsområder etter utlendingsloven. Arbeidsmiljøloven § 18-4 som regulerer tilsynsmyndighetenes inspeksjonsadgang blir gitt tilsvarende anvendelse, ved at den inkluderes i oppregningen i andre ledd andre punktum. Likeledes vil arbeidsmiljømyndighetene kunne pålegge tredjeparter å gi opplysninger (§ 18-5), ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer (§ 18-10 a), begjære politiets bistand (§ 18-12) samt begjære bevissikring (§ 18-13).

10.4 Til endringene i lov om offentlige anskaffelser

Til § 6

Lovendringene innebærer at arbeidsmiljømyndighetene får utvidede virkemidler innenfor sine respektive tilsynsområder etter anskaffelsesloven. Arbeidsmiljøloven § 18-4 som regulerer tilsynsmyndighetenes inspeksjonsadgang blir gitt tilsvarende anvendelse, ved at den nå inkluderes i oppregningen i *tredje ledd tredje punktum*. Likeledes vil arbeidsmiljømyndighetene kunne pålegge tred-

jeparter å gi opplysninger (§ 18-5), ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer (§ 18-10 a), begjære politiets bistand (§ 18-12) samt begjære bevissikring (§ 18-13).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

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

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

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

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)

I

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

§ 18-4 første ledd nytt femte punktum skal lyde:
Dersom Arbeidstilsynet ikke gis adgang til sted som nevnt i første punktum, kan Arbeidstilsynet selv iverksette nødvendige tiltak for å skaffe seg adgang.

§ 18-5 nytt tredje og fjerde 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. Arbeidstilsynet kan bare kreve opplysninger fra en slik annen virksomhet når det anses forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen skal det blant annet legges vekt på:

- a. om det er mistanke om lovbrudd, og hvor alvorlige lovbruddene er,
- b. hvor sensitive de etterspurte opplysningene er, og
- c. arbeidsbyrden for virksomheten som skal utlevere opplysningene.

(4) Arbeidstilsynets rett til å kreve opplysninger etter tredje ledd omfatter ikke særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder ikke for pålegg om opplysninger etter tredje ledd.

§ 18-6 første ledd første punktum 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.

§ 18-10 første ledd første punktum skal lyde:

(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.

§ 18-10 tredje ledd nytt femte til sjuende punktum skal lyde:

Overtredelsesgebyr kan ilegges på stedet ved klart konstaterbare overtredelser. Andre ledd gjelder ikke ved slik ileggelse av overtredelsesgebyr. Forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet.

§ 18-10 fjerde ledd første punktum skal lyde:

(4) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes *fem* år etter at overtredelsen er opphørt.

Ny § 18-10 a skal lyde:

§ 18-10 a *Overtredelsesgebyr til fysiske personer*

(1) Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, hvis vedkommende forsettlig eller grovt 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 det skal ilegges overtredelsesgebyr etter første ledd, og ved utmålingen, skal Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på:

- a. overtredelsens omfang og virkninger,
- b. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet,
- c. overtreders skyld og økonomiske evne, og
- d. om det er rimelig grunn til å tro at overtrederen har innrettet, eller vil forsøke å innrette, virksomheten på en slik måte at et overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.

(3) Ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter første ledd gjelder § 18-10 tredje og fjerde ledd tilsvarende.

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. Politiet kan anvende makt i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

Ny § 18-13 skal lyde:

§ 18-13 *Bevissikring*

(1) Arbeidstilsynet kan foreta bevissikring når det er sannsynlig at det foreligger overtredelse av bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd, og bevissikring er nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

(2) Når vilkårene i første ledd er oppfylt, kan Arbeidstilsynet, etter beslutning fra tingretten, kreve:

- a. å få adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder hvor det kan finnes bevis for overtredelse,
- b. å få adgang til bolig dersom det er sannsynlig at bevis oppbevares der,
- c. å ta med ting, herunder kopi av dokumenter og annen informasjon og elektronisk lagret informasjon, som kan ha betydning som bevis for nærmere undersøkelse, og
- d. å forsegle arbeidssteder, forretningspapirer eller elektroniske lagringsmedier så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig.

Originale dokumenter kan tas med etter første punktum bokstav c når originalen i seg selv antas å ha særskilt bevisverdi, bevisverdien vil reduseres ved kopiering, eller dokumentet antas å være et særlig sentralt bevis for lovovertrødelse. Tas originaldokumenter med etter denne bestemmelsen, skal de kontrollerte få kopi av dokumentene, så fremt det kan skje uten skade eller fare for kontrollen.

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

(4) Retten treffer avgjørelse ved beslutning før bevissikring settes i verk. Rettens beslutning skal angi hvor bevissikring 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 beslutning om bevissikring gir ikke utsatt iverksettelse.

(5) Straffeprosessloven § 200, § 201 første ledd, § 204, § 205 tredje ledd og §§ 207, 208, 209, 213, kapittel 26 samt forvaltningsloven § 15 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende.

(6) Arbeidstilsynet kan be om bistand fra politiet til å iverksette en beslutning om bevissikring etter § 18-12. 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.

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

II

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

§ 11 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Arbeidsmiljøloven § 18-4, § 18-5, § 18-6 første, andre, sjette, syvende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-10 a, 18-12 og 18-13 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven *her*.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

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 gjøres følgende endringer:

§ 27 første ledd tredje og fjerde punktum oppheves.

§ 27 andre ledd andre punktum skal lyde:

Arbeidsmiljøloven § 18-4, § 18-5, § 18-6 første, annet, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-10 a, 18-12 og 18-13 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven *her*.

IV

18-10, 18-10 a, 18-12 og 18-13 får tilsvarende anvendelse.

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

§ 6 tredje ledd tredje punktum skal lyde:
Arbeidsmiljøloven § 18-4, § 18-5, § 18-6 første, annet, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8,

V

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

