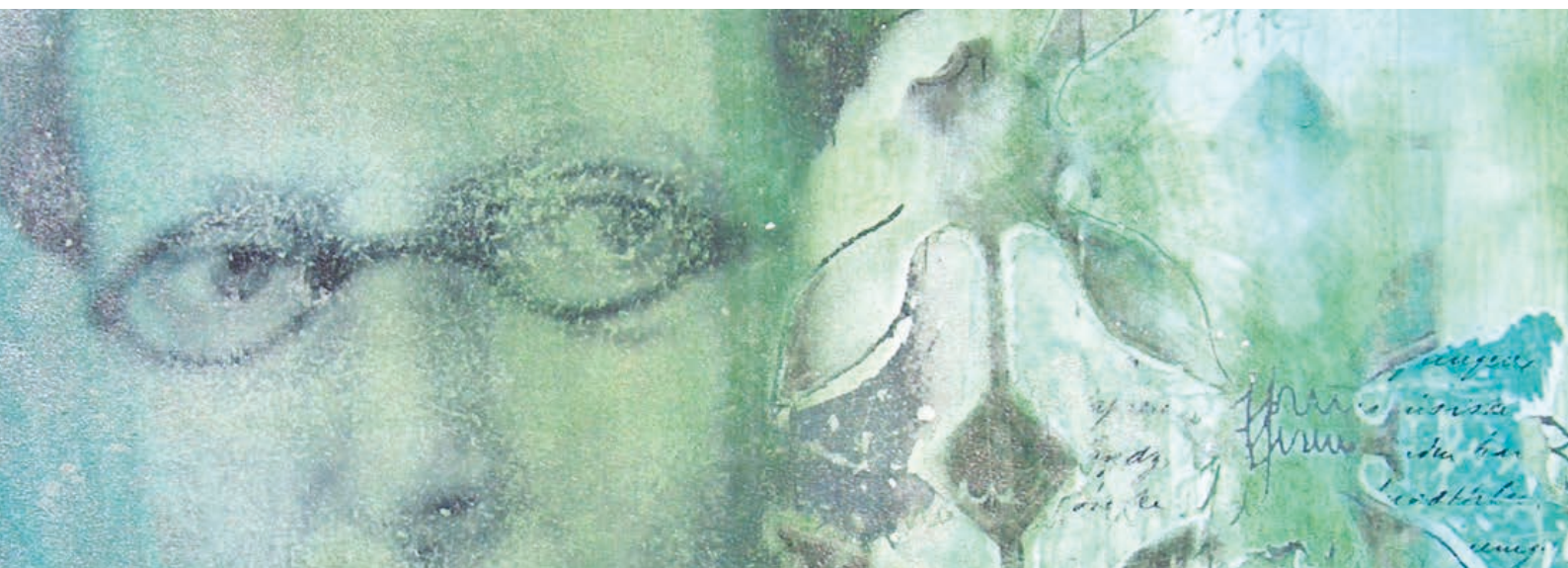




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Dokument 3:15 (2015–2016)



1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 379 751

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-360-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Overrettsprokurator Peder Krabbe Gaarder var statsrevisor i perioden 1848–1883.



Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Dokument 3:15 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:15 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet.*

Riksrevisjonen, 21. juni 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	15
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		19
Vedlegg 2: Statsrådets svar		23
Vedlegg 3: Rapport		
	Ordliste	38
1	Innledning	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	42
3	Revisjonskriterier	46
4	Arbeidstilsynets arbeid med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet	51
5	Politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet	83
6	Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet	97
7	Vurderinger	111
8	Referanseliste	117
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funn og anbefalinger.		

Arbeids- og sosialdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv er en forutsetning for å kunne videreføre den norske velferdsmodellen, jf. Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv.* Stortingets arbeids- og sosialkomité har uttalt at stadig grovere arbeidslivskriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv, og at norske myndigheter derfor må prioritere å motarbeide dette langt sterkere framover, jf. Innst. 15 S (2014–2015).

Arbeids- og sosialkomiteen har slått fast at i tillegg til arbeidsgivers og virksomhetenes ansvar, og partenes viktige rolle for forsvarlige arbeidsforhold, har statlige tilsynsorganer en svært viktig funksjon i myndighetenes arbeid med å sikre et anstendig arbeidsliv i tråd med lovverket. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet og politiets etterforskning og påtale av brudd på lovverket er sentrale virkemidler for å sikre at bestemmelsene i *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven) og *lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.* (allmenngjøringsloven) blir fulgt opp i virksomhetene. Arbeids- og sosialkomiteen har videre understreket behovet for bedre samordning mellom tilsyns- og kontrolletatene. Komiteen har vist til at det her er tale om både komplekse og svært alvorlige problemstillinger som gjør det nødvendig å ha et utstrakt samarbeid.

Arbeidslivskriminalitet er definert som handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven defineres som *arbeidsmiljøkriminalitet*, og utgjør en del av arbeidslivskriminaliteten. Dette har betydelige konsekvenser for samfunnet, både fordi dagens standard for arbeidsmiljø risikerer å bli satt tilbake, og fordi det er risiko for at kriminelle aktører utkonkurrerer lovlig drevne virksomheter.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Stortinget har påpekt at det er behov for økt innsats fra myndighetene i å bekjempe sosial dumping. Den delen av arbeidsmiljøkriminaliteten som gjelder sosial dumping er derfor i betydelig grad vektlagt i undersøkelsen. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på årene 2014 og 2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven)
- *lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.* (allmenngjøringsloven)
- Lovvedtak 78 (2012–2013), jf. Innst. 348 L (2012–2013) og Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)*
- Innst. 333 S (2011–2012), jf. Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*
- Innst. 15 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet
- Innst. 15 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 12. februar 2016. Departementene har i brev 10. og 14. mars 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. april 2016 og statsrådets svar 20. mai 2016 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende:
 - følger ikke opp vedtak om stans godt nok
 - bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel
 - bruker anmeldelse lite som virkemiddel
- Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller.
- Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping.
- Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet.
- Tverretattlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende

Arbeidsmiljøkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og reaksjonene og konsekvensene for lovbrutere må avspeile dette. Det er viktig at reaksjonene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

I 2015 ga Arbeidstilsynet reaksjoner i 65 prosent av de 17 939 tilsyn som ble gjennomført. Varsel om pålegg og utstedelse av pålegg er de reaksjonsmidlene som Arbeidstilsynet brukte flest ganger. De strengere reaksjonsmidlene tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt. For eksempel brukte Arbeidstilsynet stans som pressmiddel i 2,2 prosent av tilsynene og overtredelsesgebyr i 0,1 prosent av tilsynene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig å øke bruken av reaksjoner som vil virke mer avskrekkende mot arbeidsmiljøkriminalitet.

2.1.1 Arbeidstilsynet følger ikke opp vedtak om stans godt nok

Arbeidsmiljøloven gir Arbeidstilsynet hjemmel til å stanse aktiviteter i en virksomhet. Stans brukes i to forskjellige typer situasjoner: Det kan brukes som et pressmiddel for å få virksomheten til å etterleve pålegg fra Arbeidstilsynet. Det kan også brukes til å stanse arbeid der det foreligger overhengende fare for liv og helse.

Riksrevisjonen har gjennomgått et utvalg saker for å belyse hvordan vedtak om stans er fulgt opp. Arbeidstilsynet har i hovedsak fulgt opp vedtakene om stans ved overhengende fare for liv og helse på en god måte. Vedtakene om stans som pressmiddel er derimot ikke fulgt opp godt nok. I nesten halvparten av sakene var det ikke noen form for oppfølging fra Arbeidstilsynets side etter at vedtak om stans ble fattet. Dette viser at Arbeidstilsynets egne retningslinjer om månedlig oppfølging av virksomheten og stedlig kontroll seks måneder etter at vedtaket om stans ble fattet, ikke etterleves godt nok.

Mange av virksomhetene som får vedtak om stans som pressmiddel, viser liten vilje eller evne til å rette seg etter pålegg. Gjennomgangen av de utvalgte sakene viser at Arbeidstilsynet ikke følger opp slike virksomheter mer enn de virksomhetene som har gitt tilbakemelding om at de har rettet opp. I en spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet svarer ca. tre firedeler av inspektørene at tilsynet har middels eller små muligheter til å oppdage at virksomheter ikke overholder vedtak om stans.

Lite oppfølging av vedtak om stans fører til at det er lite sannsynlig at det vil bli oppdaget om en virksomhet ikke etterlever vedtaket. Riksrevisjonen vil peke på at lite oppfølging kan føre til at stans som pressmiddel får lite avskrekkende effekt, og svekke respekten for Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet.

2.1.2 Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel

I juni 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket. Det ble ved innføringen av dette virkemiddelet forutsatt at det ville gi en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, og at virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, skulle få en merkbart økonomisk reaksjon. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen framhevet det økte omfanget av sosial dumping som en begrunnelse for å utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter, jf. Innst. S. 333 (2011–2012).

Riksrevisjonen registrerer at overtredelsesgebyr har blitt svært lite brukt etter at dette virkemiddelet ble innført 1. januar 2014. Det er i perioden 2014–2015 ilagt 33 overtredelsesgebyrer. Spørreundersøkelsen til Arbeidstilsynet viser at en viktig årsak er at det er ressurskrevende og komplisert å vurdere om det er grunnlag for å ilegge gebyr.

Gebyrene er i all hovedsak ilagt for forhold som gjelder sikkerhet, for eksempel farlig arbeid i høyden. Riksrevisjonen ser det som uheldig at Arbeidstilsynet ikke har innfridd forutsetningene om å bruke overtredelsesgebyr som et virkemiddel mot sosial dumping – noe som var en viktig begrunnelse fra Stortingets side. Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet i større grad burde ha tatt i bruk overtredelsesgebyr for å sikre mer effektiv håndhevelse av og respekt for arbeidsmiljøregelverket.

2.1.3 Arbeidstilsynet bruker anmeldelse lite som virkemiddel

Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart. Arbeidstilsynet skal ved vurdering av anmeldelse legge vekt på hvor alvorlig lovbruddet er, og om det dreier seg om gjentatte lovbrudd, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

Riksrevisjonen registrerer at Arbeidstilsynet i perioden 2012–2015 har levert ca. 140–150 anmeldelser i året. En analyse av alle anmeldelser fra andre halvår 2014 viser at et klart flertall av disse omhandler arbeidsulykker eller fare for arbeidsulykke eller helseskade. Bare 17 av de 66 anmeldte sakene i andre halvår 2014 gjelder direkte eller indirekte sosial dumping. Konsekvensen av Arbeidstilsynets anmeldelsespraksis er at anmeldelse brukes lite som virkemiddel for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping og organisert kriminalitet.

En betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. I spørreundersøkelsen og i intervjuene med regionene blir det trukket fram som viktige årsaker at det er ressurskrevende å anmelde, og at politiet henlegger mange av anmeldelsene. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og politidistriktene, men det varierer om samarbeidet innebærer jevnlig dialog om saker som er aktuelle for anmeldelse. Politiets prioritering av anmeldelser påvirker Arbeidstilsynets tilbøyelighet til å anmelde straffbare forhold.

Riksrevisjonen mener derfor det er uheldig at Arbeidstilsynet og politidistriktene ikke har mer jevnlig dialog, fordi dette kunne gjøre anmeldelse mer egnet som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet og redusert risikoen for sosial dumping.

2.2 Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller

Arbeidstilsynet skal prioritere arbeidet med å sikre at alle arbeidstakere har lovlig arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet. For utenlandske arbeidstakere er det ifølge proposisjonen særlig viktig å føre kontroll med arbeidstid og krav til bostandard. Videre er det viktig å kontrollere at arbeidstakere ikke tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det som norske arbeidstakere normalt har, eller som ikke er i tråd med gjeldende forskrifter om allmenngjøring.

Arbeidstilsynet har økt antallet tilsyn mot sosial dumping de siste årene, og slike tilsyn utgjør en økende andel av tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at de forholdene som blir hyppigst kontrollert, er identitetskort og skriftlig arbeidsavtale. Dette er relativt enkle kontroller. Allmenngjort lønn ble kontrollert i 18 prosent av tilsynene mot sosial dumping som Arbeidstilsynet gjennomførte i 2014. Fra 2014 til 2015 har det vært en dobling i andelen lønnskontroller, men et klart flertall av kontrollene mot sosial dumping omfattet fortsatt ikke lønn. Kontroll av lønn er ressurskrevende, og mangel på tid kan være en årsak til at lønn i mange tilfeller ikke blir kontrollert. 30 prosent av inspektørene som har gjennomført tilsyn mot sosial dumping, sier at de som regel har for lite tid til å sikre god kvalitet på tilsynet. I tilsyn mot sosial dumping er det ofte tidkrevende og vanskelig å få inn all dokumentasjonen som Arbeidstilsynet ber om, eller dokumentasjonen foreligger på et annet språk og må oversettes.

Arbeidstilsynet står overfor et arbeidsmarked der kriminelle aktører tilpasser seg og bruker utspekulerte metoder for å omgå lover og regler. Riksrevisjonen mener det er risiko for at Arbeidstilsynets valg av hva som skal kontrolleres, gjør at tilsynene ikke blir grundige nok til å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet, og mener dette er alvorlig.

2.3 Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping

God kompetanse blant de ansatte i Arbeidstilsynet om hvordan de bør føre tilsyn mot sosial dumping, er en viktig forutsetning for å kunne motarbeide sosial dumping i norsk arbeidsliv. Tilsyn mot sosial dumping er komplisert. Blant annet må inspektørene forholde seg til stadige endringer i eierforhold og organisering av virksomhetene, og at innhentet dokumentasjon kan være falsk eller misvisende.

Arbeidstilsynet har i 2015 iverksatt flere nye opplæringstiltak. 89 prosent av alle inspektører, jurister og tilsynsledere har deltatt på opplæringstiltak om sosial dumping. Det er imidlertid – til tross for opplæring – behov for mer kompetansebygging på de fleste områdene som berører sosial dumping. I spørreundersøkelsen svarer for eksempel to tredeler av inspektørene at de har behov for mer kompetanse i hvordan tilsynet skal avdekke fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at Arbeidstilsynet har brukt mye ressurser på å bygge opp inspektørenes kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette er likevel områder som er i stadig utvikling, noe som tilsier at det vil være et konstant behov for faglig oppdatering.

Sosial dumping er i økende grad relevant for alle Arbeidstilsynets satsingsområder og tilsyn. Ifølge Arbeidstilsynet vil de aller fleste inspektørene derfor etter hvert måtte tilegne seg nødvendig kunnskap for å kunne gjennomføre tilsyn mot sosial dumping.

Gjeldende status er imidlertid at en betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring på dette området. 40 prosent av de inspektørene som har erfaring med tilsyn mot sosial dumping, har gjennomført fem eller færre slike tilsyn de siste tolv månedene. 20 prosent av inspektørene har ikke gjennomført tilsyn mot sosial dumping i det hele tatt.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det usikkert om Arbeidstilsynet klarer å ha god nok kvalitet på arbeidet mot sosial dumping. Risikoen forsterkes av at Arbeidstilsynets inspektører må forholde seg til et kriminalitetsbilde i stadig endring. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet.

2.4 Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet

Riksadvokaten har i rundskriv lagt til grunn at politiet skal etterforske alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet grundig og med høyt tempo. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås hos både etterforsker og jurist.

Andelen oppklarte arbeidsmiljø saker var i 2015 på 67 prosent, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 237 dager. Riksadvokaten har i november 2015 påpekt overfor Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitetssaker generelt sett er for lang, selv om saksbehandlingstiden for dødsulykker og til dels også personskader har blitt bedre. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at saksbehandlingstiden har gått ned siden 2013. Til tross for en positiv utvikling, mener Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitet er for lang.

Riksrevisjonen har gjennomgått etterforskningen av et utvalg på 42 saker som gjelder brudd på allmenngjøringsloven, ulovlig overtid og brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans. Riksrevisjonen vil påpeke at brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelser og manglende respekt for Arbeidstilsynets myndighetsutøvelse er alvorlig sett i forhold til målet om å bekjempe sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet.

Om lag halvparten av de gjennomgåtte sakene har over ett års total saksbehandlingstid. Noe av dette kan skyldes ventetid i forbindelse med avhør og uttalelser fra sakkyndige, eller at sakene er komplekse å etterforske. På den annen side kan en saksbehandlingstid på mer enn ett år ofte indikere at kvaliteten på etterforskningen er dårlig. Dette bekreftes av saksgjennomgangen, der det i mange saker foreligger ugrunnet opphold i etterforskningen. Det tok over et halvt år fra anmeldelse til første avhør i 13 av 31 gjennomgåtte saker der det ble foretatt avhør som en del av etterforskningen. Det ble heller ikke gjennomført annen etterforskning i denne perioden. Gjennomgangen av de elleve sakene der det ikke er gjennomført avhør, viser at det i fem av disse heller ikke er utført annen etterforskning enn kontroll av opplysninger i Brønnøysundregistrene. Ti av disse elleve sakene har deretter blitt henlagt.

Riksrevisjonen har også gjennomgått etterforskningen av et utvalg på 15 dødsulykker. Saksgjennomgangen viser at innhenting av sakkyndigvurderinger fra andre offentlige etater, blant annet Arbeidstilsynet, ofte er tidkrevende. Det er eksempler på at dette kan ta fra tre til seks måneder. Riksrevisjonen mener at rask oppklaring av dødsulykker er viktig også av hensyn til pårørende.

Lang saksbehandlingstid kan forklares med sakenes kompleksitet, politidistriktenes organisering av og kompetanse i etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet, samt tilgjengelig etterforskningskapasitet. Arbeidsmiljøkriminalitetssaker kan være komplekse å etterforske, blant annet på grunn av uklare eierforhold, fiktiv dokumentasjon

eller aktører som forlater landet. Kompleksitet tilsier at det er behov for god kompetanse for å sikre tilfredsstillende etterforskning. De fleste av politidistriktene som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, har lagt etterforskningen til en egen enhet, eller de har egne etterforskere for denne typen saker.

Samlet sett vil Riksrevisjonen bemerke at for dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven.

2.5 Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater

I Meld. St. 29 (2010–2011) ble det varslet tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og andre etater. Målet er at Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV og politiet etablerer en felles operativ innsats for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Satsingen bygger på behovet for en felles innsats slik at etatenes virkemiddelapparat samlet kan gi best mulig effekt.

Det er etablert flere formelle fora som skal bidra til tettere samarbeid mellom etatene. På sentralt nivå er Arbeidstilsynet fra 2014 med i Det sentrale samarbeidsforum, og samarbeidet har blitt utvidet til også å dekke arbeidslivskriminalitet. På lokalt nivå har etableringen av samlokaliserte operative enheter i Bergen, Stavanger og Oslo i 2014 og 2015 styrket det tverretatlige samarbeidet. Intervjuer med etatene viser at erfaringene i all hovedsak er positive, og at det har blitt lettere å se etatenes ulike virkemidler i sammenheng. Riksrevisjonen ser positivt på at etatene gjennom samarbeid legger til rette for samordnet virkemiddelbruk.

Politiets ressursinnsats er forskjellig i de tre tverretatlige samlokaliserte operative enhetene. I Stavanger har politiet vært tett involvert siden samarbeidet startet. I Bergen har politiet fra sommeren 2015 styrket sin ressursinnsats, og dette har bidratt til økt effekt av samarbeidet. I Oslo har politiet satt inn begrenset ressursinnsats i arbeidet i den tverretatlige operative enheten. Også andre steder er det problemer med politiets innsats, blant annet fordi den kan oppleves som for lite forutsigbar.

Ifølge Arbeidstilsynet Oslo og Skatt øst må det forventes at antall anmeldelser fra kontrolletatene vil øke som følge av det tverretatlige operative samarbeidet i Oslo. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at Oslo politidistrikt av kapasitetsgrunner henlegger alvorlige saker innen arbeidslivskriminalitet som er anmeldt av skatteetaten. Både Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Riksadvokaten påpeker at det kan bli krevende å håndtere et økt antall anmeldelser.

Riksrevisjonen vil påpeke at politiets innsats er en nøkkelfaktor for å få effekt av det tverretatlige samarbeidet, både i og utenfor de tre samlokaliserte enhetene. Politiets deltakelse i aksjoner gjør det mulig å avdekke flere saker. Videre er effekten av det tverretatlige samarbeidet avhengig av at politiet etterforsker saker som blir anmeldt på bakgrunn av arbeid i de tverretatlige operative enhetene, og begrenser bruken av henleggelse på grunn av kapasitet. Riksrevisjonen vurderer det derfor som uheldig at politiets innsats på området er varierende, og flere steder ganske begrenset.

Informasjonsdeling er en viktig forutsetning for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid. Bestemmelser om taushetsplikt begrenser hvilken informasjon som kan deles, og skaper noen hindringer for det tverretatlige samarbeidet. I diskusjoner om enkeltsaker oppstår det situasjoner der noen etater kan delta i diskusjonen, mens andre

ikke kan få den samme informasjonen. At informasjon ikke deles skyldes dels også restriktiv tolkning og mangelfulle kunnskaper om bestemmelsene. Skatt øst påpeker at skatteetaten tradisjonelt har tolket sin taushetsplikt veldig snevert. Videre sier 21 prosent av Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid, at det hender at de ikke deler informasjon med andre etater fordi de er usikker på bestemmelsene om taushetsplikt.

Riksrevisjonen mener det er behov for kompetanseheving og veiledning, slik at etatene i størst mulig grad kan dele informasjon innenfor gjeldende regelverk. Riksrevisjonen registrerer at det i januar 2016 foreligger en veileder for informasjonsdeling. Det kan etter Riksrevisjonens syn i tillegg være nødvendig å vurdere om regelverket har en hensiktsmessig avveining av hensynet til effektiv tverretatlig kriminalitetsbekjempelse og hensynet som ligger bak bestemmelsene om taushetsplikt.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet og politiet i større grad må sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbryster. Videre er det behov for å styrke samarbeidet mellom ulike etater.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at Arbeidstilsynet utnytter eksisterende reaksjonsmidler bedre
- følger opp at Arbeidstilsynet gjennom kompetansehevende tiltak og valg av momenter som vektlegges i tilsynene, hever kvaliteten på arbeidet mot sosial dumping
- tar opp med Justis- og beredskapsdepartementet at politiet prioriterer å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet raskere og med bedre kvalitet
- i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet følger opp og styrker det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik at etatenes samlede virkemiddelapparat utnyttes best mulig

4 Departementets oppfølging

Statsråden peker innledningsvis på at arbeidslivskriminaliteten har blitt mer omfattende, grovere og mer sammensatt. Derfor må også innsatsen mot denne formen for kriminalitet bli sterkere og bedre koordinert. I denne sammenheng vises det til at det er satt i gang en rekke tiltak som ledd i å følge opp regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom kontrolletatene. Det gir mulighet til å vurdere de mest effektive virkemidlene og sanksjonene samlet sett. Tilpasning av reaksjoner har ifølge statsråden stått høyt på dagsordenen i styringsdialogen mellom departementet og Arbeidstilsynet de siste to årene. Reaksjonsbruk følges også opp i Arbeidstilsynets interne utviklingsarbeid. Statsråden viser til at det av flere grunner er utfordrende å følge opp vedtak om stans i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, blant annet fordi useriøse virksomheter ofte forsvinner, eller blir lagt ned, for så i mange tilfeller å gjenoppstå med andre navn.

Når det gjelder overtredelsesgebyr, har samtlige regioner i Arbeidstilsynet nå erfaring med bruk av dette virkemiddelet, og det gir ifølge statsråden et godt grunnlag for økt bruk framover. Statsråden har bedt Arbeidstilsynet om å arbeide videre med å finne løsninger for hvordan overtredelsesgebyr kan bli et effektivt virkemiddel mot

arbeidslivskriminalitet. Videre er samarbeidet med politiet styrket i alle regionene, og Arbeidstilsynet jobber nå med hvordan dette kan bidra til å styrke etatens arbeid med anmeldelser.

Statsråden bemerker at kontroll av HMS-kort og arbeidsavtaler sammen med oppfølging av bostandard og lønns- og arbeidsvilkår, er viktige virkemidler for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Samtidig er det ifølge statsråden viktig å se hvilke forhold som blir kontrollert i en sammenheng, siden mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom etatene.

Arbeidstilsynet har ifølge statsråden brukt mye ressurser på å bygge opp inspektørenes kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Statsråden sier seg uenig i Riksrevisjonens uttalelse om at det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse på dette området. Inspektørene ønsker og etterspør mer kompetanse, men det betyr ifølge statsråden ikke at inspektørenes kompetanse er mangelfull. Problemstillingene knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er i stadig utvikling, og det er derfor kontinuerlig behov for videreutvikling av kompetansen på dette området.

Arbeids- og sosialministeren har innhentet merknad fra justis- og beredskapsministeren om funnene som gjelder politiets etterforskning. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i arbeidsmiljøkriminalitetssaker har gått ned, men det er ifølge justis- og beredskapsministeren fortsatt rom for å få ned saksbehandlingstiden. Justis- og beredskapsministeren gir uttrykk for at departementets ambisjoner er i tråd med de anbefalingene som Riksrevisjonen gir. En viktig ambisjon i nærpolitireformen er å styrke etterforskningen, blant annet gjennom større fagmiljøer, mer kompetanse og sterkere etterretnings- og analysemiljøer.

Arbeids- og sosialministeren opplyser at samarbeidet mellom kontrolletatene skal videreføres og økes. Både arbeids- og sosialministeren og justis- og beredskapsministeren sier seg enig i Riksrevisjonens påpekning av behovet for økt informasjonsdeling mellom etatene. Et nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter er etablert 1. mai 2016. Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg som koordinerende departement, sendt en bestilling til berørte departementer der det bes om vurdering av Politidirektoratets forslag til tiltak og lovendringer for å lette informasjonsutvekslingen. Justis- og beredskapsministeren vil også følge opp politiets innsats i det tverretatlige samarbeidet, blant annet når det gjelder ulikheter mellom politidistriktenes ressursinnsats på feltet.

Arbeids- og sosialministeren understreker avslutningsvis at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert, og opplyser at Riksrevisjonens merknader vil bli tatt med i styringsdialogen med Arbeidstilsynet. Også justis- og beredskapsministeren vil følge opp dette feltet videre, både gjennom arbeidet med regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og gjennom implementeringen av nærpolitireformen.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen mener at arbeids- og sosialministeren og justis- og beredskapsministeren i begrenset grad gjør rede for og konkretiserer hvordan Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp. Riksrevisjonen understreker statsrådenes overordnede ansvar for å sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbryster.

Arbeids- og sosialministeren sier seg uenig i at Arbeidstilsynet mangler nødvendig og oppdatert kompetanse. Riksrevisjonen konstaterer i denne sammenheng at en betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring med tilsyn mot sosial dumping, og mange inspektører gir uttrykk for at de har behov for mer kompetanse. Gjennomføring av tilsyn mot sosial dumping er krevende, blant annet fordi kriminaliteten i arbeidslivet er i stadig endring. Riksrevisjonen fastholder derfor at videreutvikling av kompetanse i Arbeidstilsynet vil være avgjørende for å sikre god kvalitet på arbeidet mot sosial dumping.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. juni 2016

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjul

Frode Ludvigsen

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Arbeids- og sosialdepartementet ved vårt brev 12. februar 2016, og på departementets svar 14. mars 2016.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Rapportutkastet har også vært forelagt Justis- og beredskapsdepartementet. Anbefalingene i dokumentet til Stortinget omfatter begge departementene, og vi ber om at Arbeids- og sosialdepartementet innhenter og innarbeider Justis- og beredskapsdepartementets eventuelle synspunkter i departementets svar.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 20. mai 2016.

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2015-2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2015/00126-186

Vår ref
14/3698-

Dato
20.05.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 27. april 2016 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Arbeids- og sosialdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Departementet blir også bedt om å innhente og innarbeide eventuelle synspunkter fra Justis- og beredskapsdepartementet. Justisministerens merknader fremgår av pkt. 2.4, 2.5 og 3 under.

1. Innledning

Innledningsvis vil jeg bemerke at Riksrevisjonens rapport retter søkelys på et viktig tema. Selv om norsk arbeidsliv i hovedsak er preget av ryddighet og gode arbeidsforhold, preges enkelte virksomheter og bransjer av useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminaliteten er ifølge kontrollatene tilbakemeldinger blitt mer omfattende, grovere i karakter og mer sammensatt. Derfor må også innsatsen mot denne formen for kriminalitet bli sterkere og bedre koordinert.

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert i berørte departementer og etater. En rekke tiltak er igangsatt som et ledd i oppfølgingen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, både på departementsnivå og i våre underliggende etater. I det følgende redegjøres det for arbeids- og sosialministerens og justis- og beredskapsministerens merknader til Riksrevisjonens hovedfunn som de fremgår punktvis av utkastet til Dokument 3:X (2015-2016).

2.1 Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende

Riksrevisjonen mener Arbeidstilsynet i liten grad bruker reaksjoner som virker avskrekkende og peker på at det er mulig å øke bruken av slike reaksjoner. Riksrevisjonens vurdering

bygger på et utvalg saker der reaksjonsmidlene vedtak om stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er benyttet. Før jeg går nærmere inn på disse vil jeg understreke betydningen av å se hvilke reaksjoner som er gitt i en sammenheng. Mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom kontrolletatene. Etatssamarbeidet gir en effektivisering av etatenes arbeid, blant annet når det gjelder informasjonsinnsamling og analyse, bruk av virkemidler, gjennomføring av kontroll og utveksling av opplysninger. Det gir mulighet til å vurdere de mest effektive virkemidler og sanksjoner samlet sett. Etatene er opptatt av felles strategi og felles og effektiv sanksjonering i større grad enn hvilken etat som "eier" reaksjonsmiddelet. Etatene viser til flere tilfeller der saker ikke hadde blitt avdekket eller effektivt fulgt opp uten støtte fra en eller flere av de andre etatene.

2.1.1 Arbeidstilsynet følger ikke opp vedtak om stans godt nok

Riksrevisjonen har gjennomgått et utvalg saker for å belyse hvordan vedtak om stans er fulgt opp. De konkluderer med at Arbeidstilsynet i hovedsak har fulgt opp vedtakene om stans ved overhengende fare for liv og helse på en god måte. Dette er et område Arbeidstilsynet har jobbet mye med å forbedre, og det er derfor positivt å se at saksgjennomgangen viser at dette har gitt utslag.

Riksrevisjonens gjennomgang viser at Arbeidstilsynet har et forbedringspotensial når det gjelder oppfølging av vedtak av stans som pressmiddel. Det er av flere grunner utfordrende å følge opp stansingsvedtak i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, blant annet fordi useriøse virksomheter ofte forsvinner, eller blir lagt ned, for så i mange tilfeller å gjenoppstå med andre navn. Det er flere virksomheter som ikke er lokalisert på faste steder og derfor vanskelige å få tak i, spesielt innen bygg og anlegg, noe som skaper hindringer for oppfølgingsarbeidet.

Tilpasning av reaksjoner har stått høyt på dagsorden i styringsdialogen mellom departement og etat de siste to årene, og dette følges opp i etatens interne utviklingsarbeid. Arbeidstilsynet arbeider kontinuerlig med gjennomganger og endringer av etatens retningslinjer for bruk av reaksjoner. Som et ledd i sin interne kvalitetssikring er det nylig gjennomført en undersøkelse av over 200 saker hvor det er gitt vedtak om stans som pressmiddel, for å kontrollere om føringene i retningslinjene følges opp.

2.1.2 Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet

Riksrevisjonen viser til at Arbeidstilsynet i større grad burde ha tatt i bruk overtredelsesgebyr som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet. Overtredelsesgebyr ble innført i 2014. Arbeidstilsynet ønsker å øke bruken av dette virkemiddelet, men har valgt å være forsiktige med bruken i oppstarten. Riksrevisjonen hevder at Arbeidstilsynet ikke har innfridd forutsetningene for å bruke overtredelsesgebyr som virkemiddel mot sosial dumping.

Gebyrene er i hovedsak ilagt for forhold som gjelder sikkerhet, som for eksempel farlig arbeid i høyden. Arbeidstilsynet erfarer imidlertid at det er utfordrende å bruke overtredelsesgebyr innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. For områder som lønn og arbeidstid kan det

være vanskelig å fremskaffe tilstrekkelig og riktig dokumentasjon fra useriøse virksomheter som grunnlag for et vedtak om overtredelsesgebyr.

Arbeidstilsynet har likevel hatt en markant økning i bruken av overtredelsesgebyr fra 9 i 2014 til 24 i 2015. Samtlige regioner i Arbeidstilsynet har nå erfaring med bruk av gebyrene, og det gir et godt grunnlag for økt bruk fremover. Jeg har bedt Arbeidstilsynet om å arbeide videre med å finne løsninger for hvordan overtredelsesgebyr kan bli et effektivt virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet.

2.1.3 Arbeidstilsynet bruker anmeldelse lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet

Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet i liten grad bruker anmeldelser som virkemiddel og at dette er uheldig. Riksrevisjonen har registrert at Arbeidstilsynet i perioden 2012-2015 har levert ca. 140-150 anmeldelser i året. Et flertall av disse omhandler arbeidsulykker eller fare for ulykke eller helseskade. Rapporten viser videre at 16 av de 17 politidistriktene gir uttrykk for at kvaliteten på Arbeidstilsynets anmeldelser er god. Det synes jeg er positivt. Gjennom samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet har Arbeidstilsynet styrket samarbeidet med politiet i alle regioner. Arbeidstilsynet jobber nå med hvordan dette kan bidra til å styrke etatens arbeid med anmeldelser. Det er samtidig viktig å understreke at det ikke er et mål for Arbeidstilsynet å ha et stort omfang av anmeldelser, men at etaten skal anmelde de riktige sakene.

2.2 Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller

Riksrevisjonen har registrert at de forholdene som blir hyppigst kontrollert i tilsyn mot sosial dumping er knyttet til identitetskort og skriftlig arbeidsavtale. Riksrevisjonen omtaler dette som enkle formalkontroller og mener det er risiko for at Arbeidstilsynets valg av hva som skal kontrolleres gjør at tilsynene ikke blir grundige nok til å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet.

Jeg vil her bemerke at kontroll av HMS-kort og arbeidsavtaler sammen med oppfølging av bostandard og lønns- og arbeidsvilkår, er viktige virkemidler for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Samtidig er det viktig å se hvilke forhold som blir kontrollert i en sammenheng, siden mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom etatene.

Riksrevisjonen viser til at en stor andel av inspektørene i spørreundersøkelsen har oppgitt at de ikke vet om det legges vekt på å kontrollere de viktigste temaene i tilsyn. En grunn til dette kan sannsynligvis være at mange av de spurte ikke gjennomfører tilsyn med sosial dumping. Spørsmålet er således ikke relevant for alle, jf. også punkt 2.3 under. Jeg mener derfor at Riksrevisjonens fremstilling på dette området kan gi et misvisende bilde.

2.3 Store kompetansemessige utfordringer i Arbeidstilsynet i å føre tilsyn mot sosial dumping

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse til å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Jeg mener at undersøkelsen ikke gir grunnlag for denne påstanden. Arbeidstilsynet har brukt mye ressurser på å bygge opp inspektørens kompetanse innenfor sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det arbeides

kontinuerlig med kompetansetiltak som del av etatens kompetanseplan og tilpasning av innholdet i disse.

Dette er også en alvorlig påstand som bygger på resultater fra en spørreundersøkelse hvor inspektører har blitt spurt om de har behov for *mer* kompetanse på dette området. Arbeidstilsynet opplever, i tråd med Riksrevisjonens funn, at inspektørene ønsker og etterspør mer kompetanse på dette feltet. Det betyr ikke at inspektørenes kompetanse i dag er mangelfull eller at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse til å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Problemstillingene knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er i stadig utvikling og de kriminelle tilpasser seg etatens kontrollmetoder. Blant de største utfordringene for alle etatene er å avdekke fiktiv, falsk eller manglende dokumentasjon. Dette gjør at det er et kontinuerlig behov for videreutvikling av kompetansen på området.

I rapporten har Riksrevisjonen også som en forutsetning at alle inspektørene i Arbeidstilsynet skal ha kompetanse for å kunne gjennomføre tilsyn med sosial dumping/arbeidslivskriminalitet. Spørsmålet er derfor stilt til alle inspektører. Dette på tross av at ikke alle inspektører er, eller vil komme, i kontakt med denne typen tilsyn. Jeg mener derfor at påstanden kan gi et misvisende bilde når også svarene fra de som ikke skal føre tilsyn mot sosial dumping inngår i undersøkelsen.

2.4 Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet

Det er innhentet følgende merknad fra justis- og beredskapsministeren:

"Riksrevisjonen mener at saksbehandlingstiden i politiet i arbeidsmiljøkriminalitetssaker er for lang, samtidig som det vises til en positiv utvikling i de senere år. Justis- og beredskapsdepartementet vil fremheve som positivt at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i arbeidsmiljøkriminalitetssaker har gått ned. For 2015 lå den på 237 dager for de oppklarte sakene. Dette var 73 dager raskere enn i 2013 og 167 dager raskere enn i 2010.

Det er Justis- og beredskapsdepartementets vurdering at det fortsatt vil være rom for å få ned saksbehandlingstiden i arbeidsmiljøkriminalitetssaker, i tråd med anbefalingen fra Riksrevisjonen. Dette skal være et prioritert område. I Prop. 1 S (2015-2016) for Justis- og beredskapsdepartementet er det gitt tre mål for straffesakskjeden;

1. En mer effektiv straffesakskjede,
2. Styrke forebyggingen av kriminalitet
3. Redusere alvorlig kriminalitet.

Innsats mot arbeidslivskriminalitet går inn under det sistnevnte målet. Alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er blant sakene det er gitt føringer om prioritering av i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2016 (rundskriv 1/2016). Det er videre gitt

føring om at det skal tilstrebes kort saksbehandlingstid i de sentralt prioriterte sakene. Det vektlegges samtidig at det ved kompleks og alvorlig kriminalitet er slik at kravet til hurtighet må vurderes opp mot oppklaring.

Det er viktig at saker etterforskes raskt og grundig. Samtidig er det helt avgjørende at saker som anmeldes til politiet faktisk blir oppklart. I årene som dekkes av Riksrevisjonens undersøkelse har oppklaringsprosenten for arbeidsmiljøkriminalitetssaker ligget på mellom 60 og 69 prosent. Majoriteten av sakene som anmeldes til politiet ender således med en positiv påtaleavgjørelse og regnes dermed som oppklart. Det er i den samme perioden kun kriminalitetstypene narkotika og trafikk som har en høyere andel oppklaring.

Justis- og beredskapsdepartementet er av den oppfatning at andelen saker som faktisk oppklares burde tillegges større vekt i den samlede vurderingen Riksrevisjonen gjør i sin undersøkelse av politiets etterforskning på dette feltet. Dette sett opp imot den betydning som tillegges saksbehandlingstiden. Sistnevnte bør ikke brukes som en indikator på at etterforskningen ofte er dårlig, uten at man tar den faktiske oppklaringen med i betraktning. Når det er sagt er departementets ambisjoner i tråd med de anbefalinger som Riksrevisjonen gir. Det er et uttalt mål å styrke etterforskningen i politiet, herunder også av arbeidsmiljøkriminalitet.

I 2016 implementeres *Nærpolitireformen* som innebærer endringer i politiets struktur så vel som arbeidsmåte. Dette innebærer en overgang fra 27 til 12 politidistrikter. Det er en viktig ambisjon i reformen å styrke etterforskningen, blant annet gjennom større fagmiljøer, mer kompetanse og sterkere etterretnings- og analysemiljøer. Det utarbeides, som ledd i reformen, en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Handlingsplanen utarbeides av Politidirektoratet i samarbeid med Riksadvokaten. Planen skal være dynamisk. Nye tiltak skal utredes og iverksettes løpende. Videre skal det som ledd i oppfølgingen av reformen gjennomføres en påtaleanalyse, med formålet å videreutvikle påtalemyndigheten. Analysen skal bl.a. vurdere om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse.

2.5 Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater

De sammensatte problemstillingene på området gjør det nødvendig å samarbeide på tvers av etatene. Det tverretatlige samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten er derfor høyt prioritert, og står sentralt i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Etatene har også et operativt samarbeid med flere andre offentlige myndigheter, blant annet kemneren i kommunene og tolletaten. I strategien er det lagt opp til flere tiltak for å styrke samarbeidet mellom etatene. I samsvar med strategien mot arbeidslivskriminalitet gjennomfører nå Arbeids- og sosialdepartementet en evaluering av hvordan etatene samarbeider på lokalt og regionalt nivå. Evalueringsrapporten skal foreligge til høsten.

Gjennom samarbeid og felles kontrollinnsats mot arbeidslivskriminalitet, har myndighetene oppnådd styrket effekt på kort tid i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Det tverretatlige samarbeidet er et viktig og vellykket virkemiddel i Regjeringens strategi mot

arbeidslivskriminalitet. Målet er økt utnyttelse av kontrolletatenes virkemidler, slik at de samlet sett kan gi best mulig effekt. I 2015 prioriterte kontrolletatene oppfølging av bygg og anlegg, og de fant alvorlig kriminalitet både i proffmarkedet og privatmarkedet. Også andre bransjer har blitt fulgt opp; som useriøse deler av bilpleie, service og uteliv. Det første året har de samlokaliserte enhetene kontrollert om lag 1500 virksomheter. Det er avdekket unndragelse av skatter og avgifter i betydelig omfang. Det er gjort vedtak om stans av virksomhet i flere hundre tilfeller. I følge etatene er om lag 30 kriminelle aktører satt helt ut av spill etter oppfølging fra de samlokaliserte enhetene. Disse har utnyttet et stort antall arbeidstakere. Økt satsing mot arbeidslivskriminalitet fortsetter i 2016. Samarbeidet mellom kontrolletatene skal videreføres og økes.

Riksrevisjonen påpeker behovet for økt informasjonsdeling mellom etatene. Begge statsråder er enige i dette. Dette er også et vesentlig element i *Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Det vises til tiltak 4 i strategien hvor Politidirektoratet og Skattedirektoratet ble gitt i oppdrag å utrede etablering av et *nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter* for politiet og kontrolletatene (der blant annet Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet vil inngå). Utredningen ble fremlagt 1. desember 2015. På denne bakgrunn ble det besluttet og igangsatt etablering av et nasjonalt, tverretatlig analyse- og etterretningssenter mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Det ble videre besluttet at senteret skulle ligge ved Økokrim. Senteret er etablert fra 1. mai 2016. Justis- og beredskapsdepartementet har fått opplyst at bemanningen fra starten av består av leder og sju medarbeidere fra hhv. politi (tre medarbeidere), Skatteetaten (tre medarbeidere) og Arbeids- og velferdsetaten (en medarbeider). Videre at man er i tilsettingsprosess med medarbeidere fra hhv. Arbeids- og velferdsetaten og Tolletaten.

Justis- og beredskapsministeren viser også til tiltak 5 i strategien hvor det ble gitt et oppdrag til Politidirektoratet om å utarbeide en nasjonal veileder for informasjonsdeling, samt å utarbeide forslag til lovendringer der hvor svakheter i reglene om taushetsplikt hindrer en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Politidirektoratet oversendte 24. januar 2016 både nasjonal veileder, samt rapport med 15 forslag til tiltak og eventuelle lovendringer for å lette informasjonsutvekslingen mellom kontrolletatene og politiet, og mellom kontroll-etatene. Dette er fulgt opp fra Justis- og beredskapsdepartementet, som koordinerende departement, med en egen bestilling ut til berørte departementer hvor det bes om vurdering av tiltakene, hvordan man tenker seg forslaget fulgt opp samt en tentativ fremdriftsplan.

Justis- og beredskapsdepartementet er enig i Riksrevisjonens vektlegging av tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet, samt betydningen av politiets innsats i dette samarbeidet. De problemstillinger og utfordringer Riksrevisjonen påpeker vedrørende samarbeid mellom etatene var en viktig beveggrunn for fremleggelsen av *Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet* i 2015. Slik Justis- og beredskapsdepartementet vurderer det viser Riksrevisjonens undersøkelse at tiltakene som er nedfelt i denne strategien er nødvendige skritt i riktig retning. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp tiltakene i strategien, herunder tiltak knyttet til tverretatlig samarbeid og politiets innsats i dette samarbeidet. Dette gjelder også påpekingen Riksrevisjonen gjør av ulikheter mellom politidistriktenes ressursinnsats på feltet."

3. Avsluttende merknader

Jeg er opptatt av et ryddig og seriøst norsk arbeidsliv. Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er derfor høyt prioritert i departementet og i vår styring av Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen har i sin rapport en rekke kritiske merknader til Arbeidstilsynets oppfølging av arbeidsmiljøkriminalitet. Dette er merknader som departementet tar med i styringsdialogen med Arbeidstilsynet. Samtidig er jeg av den oppfatning at Riksrevisjonens redegjørelse kan skape et mer negativt inntrykk av Arbeidstilsynet innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet enn det er grunnlag for. Siden 2014 er Arbeidstilsynet styrket med 42,5 mill. kroner til oppfølging av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I 2015 gjennomførte Arbeidstilsynet 8 385 tilsyn med sosial dumping eller arbeidslivskriminalitet som tema. Det tilsvarer en økning på mer enn 2000 tilsyn fra året før. De sammensatte problemstillingene på området gjør det også nødvendig å samarbeide tett med andre berørte etater. Dette har stor prioritet både i departementet og etaten, og det gjøres mye og godt arbeid på dette krevende området.

"Det er Justis- og beredskapsdepartementets vurdering at Riksrevisjonens undersøkelse legger grunnlaget for en bedre oppgaveløsning av arbeidsmiljøkriminalitet fra politi og påtalemyndighet. Departementet vil følge opp dette videre gjennom arbeidet med *Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet* sammen med samarbeidende departementer, samt gjennom implementeringen av *Nærpolitireformen* og det pågående arbeidet med å løfte etterforskningsfeltet."

Med hilsen



Anniken Hauglie

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av
myndighetenes innsats mot
arbeidsmiljøkriminalitet**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Ordliste	38
1 Innledning	39
1.1 Bakgrunn	39
1.2 Mål og problemstillinger	39
1.3 Begreper	40
1.4 Organisering	41
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	42
2.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Arbeidstilsynet	42
2.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om politiet og påtalemyndigheten	43
2.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om samarbeid	45
3 Revisjonskriterier	46
3.1 Generelle krav til et godt arbeidsliv og arbeidsmiljø	46
3.2 Krav til Arbeidstilsynet	46
3.2.1 Krav til risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter	47
3.2.2 Krav til gjennomføring av tilsyn	47
3.2.3 Krav til bruk av reaksjoner	47
3.3 Krav til politi og påtalemyndighet	48
3.4 Krav til samordning mellom etatene	49
3.5 Krav til styring og oppfølging	50
4 Arbeidstilsynets arbeid med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet	51
4.1 Omfanget av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet	51
4.2 Opplæring og kompetanse i Arbeidstilsynet	52
4.2.1 Gir Arbeidstilsynet opplæring i hvordan gjennomføre tilsyn mot sosial dumping?	52
4.2.2 Hvilken kompetanse har de ansatte til å gjennomføre tilsyn mot sosial dumping?	52
4.2.3 I hvilken grad har inspektørene gjennomført tilsyn mot sosial dumping?	54
4.2.4 Hvilken erfaring har inspektørene med tilsyn av useriøse virksomheter?	55
4.2.5 I hvilken grad har Arbeidstilsynets ansatte kjennskap til retningslinjer som beskriver hvordan de skal håndtere problemer med bruk av reaksjoner?	56
4.3 Arbeidstilsynets gjennomføring av tilsyn mot sosial dumping	57
4.3.1 Hva kontrolleres i tilsyn mot sosial dumping?	57
4.3.2 I hvilken grad mener inspektørene at de viktigste temaene blir kontrollert?	60

4.3.3	Opplever inspektørene at de har nok tid til å sikre god kvalitet på tilsynet?	61
4.4	Arbeidstilsynets bruk av reaksjoner	63
4.5	Bruk av stans som pressmiddel	64
4.5.1	Hvordan vurderer inspektørene sin kompetanse til å bruke stans som pressmiddel?	64
4.5.2	I hvilken grad fører vedtak om stans til at virksomheten retter opp mangler?	64
4.5.3	Hvor lang er saksbehandlingstiden for sakene hvor stans er brukt som pressmiddel?	65
4.5.4	Hvordan følger Arbeidstilsynet opp før og etter vedtak om stans?	66
4.6	Bruk av stans ved overhengende fare for liv og helse	68
4.7	Arbeidstilsynets vurdering av mulighetene for å oppdage og reagere på brudd på vedtak om stans	70
4.8	Bruk av overtredelsesgebyr	72
4.8.1	Hvilke prosedyrer er etablert for å ilegge overtredelsesgebyr?	72
4.8.2	I hvilket omfang og i hvilke saker har Arbeidstilsynet benyttet overtredelsesgebyr?	72
4.8.3	Hva er årsakene til at overtredelsesgebyr ikke blir ilagt mer?	73
4.9	Bruk av anmeldelser	76
4.9.1	Hvilke forhold blir anmeldt?	76
4.9.2	Hva er årsakene til at saker ikke blir anmeldt?	78
4.9.3	Hvordan vurderer politiet kvaliteten på Arbeidstilsynets anmeldelser?	79
4.9.4	Hvor lang tid bruker Arbeidstilsynet på å anmelde?	80
4.10	Arbeidstilsynets syn på de største utfordringene med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping	80
4.10.1	Forhold innad i Arbeidstilsynet	81
4.10.2	Lovgivning og sanksjoner	81
4.10.3	Samarbeid med andre	82
5	Politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet	83
5.1	Omfanget av arbeidsmiljøkriminalitetssaker	83
5.2	Saksbehandlingstid for arbeidsmiljøkriminalitetssaker	84
5.3	Oppklaringsprosent for arbeidsmiljøkriminalitetssaker	86
5.4	Politiets etterforskning av allmenngjøringssaker, ulovlig overtid og anmeldelser av brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans	86
5.4.1	Hvor lang er saksbehandlingstiden?	88
5.4.2	Hva ble påtaleavgjørelsen?	90
5.5	Politiets etterforskning av dødsulykker	91
5.6	Forhold som kan forklare lang saksbehandlingstid i arbeidsmiljøkriminalitetssaker	92
5.6.1	Komplekse saker	93
5.6.2	Organisering av og kompetanse i arbeidet med arbeidsmiljøkriminalitetssaker	94

5.6.3	Kapasitet til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitetssaker	96
6	Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet	97
6.1	Sentrale samarbeidsfora	97
6.2	Operativt tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet	98
6.2.1	Hvilke erfaringer har etatene fra arbeidet i de tverretatlige samlokaliserte operative enhetene?	98
6.2.2	Hvordan fungerer de bilaterale samarbeidsavtalene med politiet?	103
6.3	Etatenes syn på omfanget av felles aksjoner	104
6.4	Informasjonsdeling og taushetsplikt	105
6.4.1	Begrenser regelverket om taushetsplikt det tverretatlige samarbeidet?	106
6.4.2	Hvilken betydning har manglende kunnskap om regelverket om taushetsplikt for det tverretatlige samarbeidet?	107
6.4.3	Hvilken betydning har tolkningen og praktiseringen av regelverket om taushetsplikt for det tverretatlige samarbeidet?	108
6.4.4	Deling av informasjon i enkeltsaker, aksjoner og analyser	109
7	Vurderinger	111
7.1	Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende	111
7.1.1	Arbeidstilsynet følger ikke opp vedtak om stans godt nok	111
7.1.2	Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet	112
7.1.3	Arbeidstilsynet bruker anmeldelse lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet	112
7.2	Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller	113
7.3	Store kompetansemessige utfordringer i Arbeidstilsynet i å føre tilsyn mot sosial dumping	113
7.4	Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet	114
7.5	Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater	115
8	Referanseliste	117

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvikling i antall tilsyn i perioden 2010–2015	51
Tabell 2	Utvikling i antall tilsyn mot sosial dumping i perioden 2010–2015	51
Tabell 3	Kontrollpunkter der sosial dumping har vært hovedtema	57
Tabell 4	Kontroll av allmenngjort lønn i ulike bransjer	59
Tabell 5	Tilsyn som har medført stans, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller anmeldelse	63
Tabell 6	Antall handlinger før vedtak om stans	66
Tabell 7	Endelige vedtak om overtredelsesgebyr 2014 – 13. oktober 2015 fordelt på type brudd	72
Tabell 8	Anmeldelser fra Arbeidstilsynet i andre halvår 2014 fordelt på sakstype	76
Tabell 9	Antall anmeldelser for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i perioden 2009–2015	83
Tabell 10	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker, brudd på arbeidsmiljøloven 2009–2015	84
Tabell 11	Oppklaringsprosent for brudd på arbeidsmiljøloven 2009–2015	86
Tabell 12	Saksbehandlingstid i påtaleavgjorte saker for brudd på allmenngjøring, ulovlig overtid og brudd på stans	88
Tabell 13	Saksbehandlingstid i politiet i ulike faser	88
Tabell 14	Saksbehandlingstid i politiet fra avsluttet etterforskning til påtaleavgjørelse	89
Tabell 15	Påtaleavgjørelser	90
Tabell 16	Total saksbehandlingstid i et utvalg saker anmeldt fra skatteetaten til Oslo politidistrikt	102

Figuroversikt

Figur 1	Svar fra Arbeidstilsynets inspektører på spørsmål om kompetanse til å føre tilsyn mot sosial dumping	53
Figur 2	Antall tilsyn som Arbeidstilsynets inspektører har gjennomført de siste 12 månedene der sosial dumping inngår som en del av tilsynet	55
Figur 3	Arbeidstilsynets inspektørers erfaringer i forbindelse med tilsyn	55
Figur 4	Svar fra Arbeidstilsynets inspektører på spørsmål om det finnes skriftlig materiell som beskriver hvordan problemer med stans og pålegg skal håndteres	56
Figur 5	Inspektørenes syn på om det i tilsyn mot sosial dumping legges vekt på å kontrollere de viktigste temaene	60
Figur 6	Inspektørenes vurdering av i hvilke faser det er for lite tid	61
Figur 7	Status i et utvalg saker der stans er brukt som pressmiddel	65
Figur 8	Gjennomsnittlig antall dager i ulike faser i saker med stans som pressmiddel	66
Figur 9	Respondentenes svar på spørsmål om hvordan de vurderer Arbeidstilsynets muligheter til å oppdage at virksomheter ikke respekterer vedtak om stans	71
Figur 10	Arbeidstilsynets inspektørers syn på påstander om anmeldelse	79

Figur 11	Arbeidstilsynets inspektørers svar på om de opplever at reaksjoner som blir brukt mot sosial dumping, har god effekt	80
Figur 12	Arbeidstilsynets inspektørers erfaringer med andre etaters informasjonsdeling	105
Figur 13	Svar på påstander om taushetsplikt, Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid	107

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	HMS-kort (tidligere ID-kort)	58
Faktaboks 2	Eksempel på saksgang i en sak hvor Arbeidstilsynet har vedtatt stans	67
Faktaboks 3	Eksempel på sak med mobil virksomhet	70
Faktaboks 4	Eksempler på tre anmeldte saker	87
Faktaboks 5	Eksempel på etterforskning av en dødsulykke	91
Faktaboks 6	Strafferammer for arbeidsmiljøkriminalitet	94

Ordliste

Allmenngjøring	Allmenngjøring av tariffavtaler er et grep for å hindre sosial dumping og konkurransevridning. Dette skjer ved å gjøre hele eller deler av tariffavtalene til standard for en bransje eller et område.
Arbeidslivskriminalitet	Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.
Arbeidsmarkeds-kriminalitet	Se arbeidslivskriminalitet.
Arbeidsmiljø-kriminalitet	Arbeidsmiljøkriminalitet er alvorlige brudd på lover og forskrifter som beskytter arbeidsmiljøet.
Avviksgrad	Avviksgrad er andelen tilsyn der Arbeidstilsynet finner et avvik fra regelverket når de bruker det aktuelle kontrollpunktet.
Enkeltpersonforetak	Enkeltpersonforetak er en organisasjonsform der én person har ansvar for næringsvirksomheten. Personen driver for egen regning og risiko, og dette innebærer fullt økonomisk ansvar for gjeld og forpliktelser.
Gjennomskjæring	Gjennomskjæring innebærer at Arbeidstilsynet fastslår at arbeidstakeren eller enkeltpersonforetaket har et arbeidstakerforhold til en arbeidsgiver på stedet.
Reaksjonsprosent	Reaksjonsprosent er andelen tilsyn der det er gitt én eller flere reaksjoner.
Selvinkriminering	Selvinkriminering innebærer å bidra til sin egen domfellelse ved å avgi forklaring eller gi tilgang til andre bevis.
Sosial dumping	Sosial dumping er når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, og/eller når de blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.
Stans	Stans er en reaksjon som kan brukes både som et pressmiddel og ved overhengende fare. Ved manglende oppfølging av pålegg innen gitt frist kan Arbeidstilsynet som et pressmiddel helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil et pålegg er oppfylt. Ved overhengende fare kan Arbeidstilsynet stanse de aktivitetene som er knyttet til faresituasjonen, selv om det ikke er gitt pålegg. Hjemmelen for stans er <i>lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.</i> (arbeidsmiljøloven) § 18-8.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv er en forutsetning for å kunne videreføre den norske velferdsmodellen. Det er en ambisjon at det skal være et anstendig arbeidsliv for alle grupper av arbeidstakere i alle virksomheter, jf. Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv.* I innstillingen uttalte et flertall i Stortingets arbeids- og sosialkomité at formålet med *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven) er å sikre høy standard i norsk arbeidsliv, og at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde for alle som arbeider innenfor Norges grenser, jf. Innst. 348 L (2012–2013).

Når arbeidsgivere bryter arbeidsmiljøloven og *lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.* (allmenngjøringsloven) på en slik måte at det utgjør arbeidsmarkedskriminalitet, reduserer de arbeidsgiverkostnadene sine slik at de kan konkurrere med lavere pris i markedet. Dette skader igjen konkurranseevnen til lovlidige virksomheter, og på den måten hindres konkurranse på like vilkår. Fellesskapet taper store inntekter på svart arbeid. Det er også uheldige konsekvenser ved at arbeidstakere blir utnyttet, og at dagens standard for arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv blir satt tilbake.¹

Arbeids- og sosialkomiteen har slått fast at i tillegg til arbeidsgivers og virksomhetenes ansvar, og partenes viktige rolle for forsvarlige arbeidsforhold, har statlige tilsynsorganer en svært viktig funksjon i myndighetenes arbeid med å sikre et anstendig arbeidsliv i tråd med lovverket, jf. Innst. 333 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.* Arbeidstilsynets hovedoppgave er å bidra til at arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens bestemmelser blir fulgt opp i virksomhetene, blant annet ved å føre tilsyn og gi veiledning.² Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart. Det gjør at politi- og påtalemyndigheten også har en viktig rolle i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Det er derfor valgt å gjennomføre en undersøkelse med vekt på disse etatenes arbeid for å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Undersøkelsen omfatter også tverretatlig samarbeid, på bakgrunn av mål om et tettere samarbeid mellom etatene, nedfelt i blant annet Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet, jf. Innst. 15 S (2014–2015).

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv.

1) *Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014*, s. 16 og 28. Rapporten er utarbeidet av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og ØKOKRIM, oktober 2014.

2) Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet, s. 213; Innst. 15 S (2013–2014), s. 29.

Undersøkelsen omfatter Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i disse tre problemstillingene:

1. I hvilken grad har Arbeidstilsynet en praksis som legger til rette for at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og møtt med reaksjoner?

Problemstillingen belyser kompetanse, gjennomføring av tilsyn og reaksjonsbruk. I undersøkelsen er hovedvekten lagt på den delen av alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet som gjelder sosial dumping. Dette gjelder særlig i omtalen av kompetanse og gjennomføring av tilsyn. Arbeidstilsynets reaksjonsbruk er i større grad undersøkt generelt.

2. I hvilken grad følger politiet og påtalemyndigheten opp saker som gjelder arbeidsmiljøkriminalitet, slik at sakene blir etterforsket raskt og grundig?

Problemstillingen omfatter saker som Arbeidstilsynet anmelder, men også saker som politiet etterforsker på eget initiativ på bakgrunn av alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Undersøkelsen omfatter også politiets etterforskning av saker i byggebransjen med fiktiv fakturering og momssvindel.

3. I hvilken grad bidrar samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre statlige etater til å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet?

Problemstillingen omfatter det samarbeidet Arbeidstilsynet har med skatteetaten, NAV og politiet. Det er belyst hvilke samarbeidsrutiner og fora som er etablert. Det er også sett på systemer, rutiner og praksis for utveksling av informasjon.

1.3 Begreper

Arbeidsmiljøkriminalitet er alvorlige brudd på lover og forskrifter som beskytter arbeidsmiljøet. De to sentrale lovene på arbeidsmiljøområdet er arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Arbeidsmiljøloven har som formål blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet. Allmenngjøringslovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene som norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. I henhold til allmenngjøringsloven § 5 kan tariffnemnda³ treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den arten som avtalen omfatter, i en bransje eller en del av en bransje. Det foreligger allmenngjort tariffavtale for byggeplasser, renholdsbedrifter, jordbruks- og gartnerinæringene, skips- og verftsindustrien, elektrofag⁴, fiskeindustri-bedrifter, godstransport for vei og persontransport med turbil. De fire sistnevnte avtalene trådte i kraft i 2015.⁵

Arbeidslivskriminalitet er definert som handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Dette framkommer av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, som ble lagt fram 13. januar 2015.

3) Tariffnemnda er opprettet med hjemmel i allmenngjøringsloven § 3. Nemnda består av fem medlemmer, hvorav én fra henholdsvis LO og NHO, jf. Arbeids- og sosialdepartementets hjemmeside.

4) Delvis allmenngjøring for skips- og verftsindustrien og elektrofagene.

5) Arbeidstilsynets hjemmeside gir en oversikt over allmenngjorte tariffområder, med henvisning til relevante forskrifter på Lovdata.

Et annet begrep som beskriver omtrent det samme, er *arbeidsmarkedskriminalitet*. Dette er definert som brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende.⁶

Begge begrepene benyttes i forvaltningen, og etatene kan ha noe ulike definisjoner og avgrensninger. I omtale av dokumenter – for eksempel samarbeidsavtaler og rapporter – brukes det i denne rapporten samme begrep som i det opprinnelige dokumentet. I øvrig omtale brukes begrepet arbeidslivskriminalitet. Dette gjelder blant annet i gjengivelse av intervjuer der noen etater bruker begrepet arbeidslivskriminalitet, mens andre bruker arbeidsmarkedskriminalitet.

Sosial dumping er som begrep knyttet til arbeidsinnvandringen etter utvidelsen av EØS-området, jf. Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*. Her defineres det som sosial dumping når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø og sikkerhetsregler, blant annet regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder. Definisjonen innebærer at sosial dumping i mange tilfeller – men ikke nødvendigvis – vil innebære brudd på allmenngjørings- eller arbeidsmiljøloven.

Som det går fram av beskrivelsen over, er det bare arbeidsmiljøkriminalitet som er et juridisk begrep, siden denne definisjonen tar utgangspunkt i brudd på bestemte lover. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i begrepet arbeidsmiljøkriminalitet, som også dekker ulovlig sosial dumping. Undersøkelsen berører imidlertid i noen grad også det videre begrepet arbeidslivskriminalitet. Dette gjelder særlig problemstilling 3 om samarbeid, i og med at det tverretatlige samarbeidet som er etablert, retter seg mot arbeidslivskriminalitet.

1.4 Organisering

Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat og sju regioner med underliggende tilsynskontorer. Direktoratet er etatens overordnede organ med ansvar for strategi, planer og kommunikasjon. Direktoratet er også klageinstans for vedtak som fattes i regionene.

Politidirektoratet har ansvar for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politi- og lensmannsetaten. Ansvar for behandlingen av straffesaker ligger under Riksadvokaten, som er øverste leder for påtalemyndigheten. Arbeidsmiljøsaker inngår som en del av saksporfølgen til landets politidistrikter. Antallet politidistrikter ble redusert fra 27 til 12 fra 1. januar 2016. Også ØKOKRIM har en viktig rolle innenfor området arbeidsmiljøkriminalitet. ØKOKRIM er den sentrale enheten for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Arbeidsmiljøkriminalitet er en av formene for miljøkriminalitet.

6) *Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014*, s. 12.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse, spørreundersøkelse, brev med spørsmål, saksgjennomgang, statistikk og intervjuer. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på årene 2014 og 2015. Datainnsamlingen er gjennomført fra januar 2015 til februar 2016.

I perioden april–november 2015 er det gjennomført intervjuer med Riksadvokaten, Politidirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Skattedirektoratet, ØKOKRIM, NAV Kontroll, fire politidistrikter (Rogaland, Sør-Trøndelag, Hedmark og Oslo) og tre regioner i Arbeidstilsynet (Vestlandet, Indre Østland og Oslo). Videre er det i Skatt øst gjennomført to intervjuer, ett med Skattekrim og ett om tverretattlig samarbeid. Intervjuene er gjennomført på ledernivå, og de er verifisert. I tillegg har 16 politidistrikter besvart spørsmål skriftlig. Spørsmålene ble stilet til politidistriktet ved politimesteren. Totalt har 20 av de 27 politidistriktene som eksisterte i 2015, svart på spørsmål enten i intervju eller per brev. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har svart på spørsmål skriftlig.

Faktagrunnlaget er videre basert på stortingsdokumenter, retningslinjer, periode- og årsrapporter, samarbeidsavtaler, relevante utredninger og evalueringer, i tillegg til saksdokumenter fra politiet og Arbeidstilsynet. En spørreundersøkelse i Arbeidstilsynet inngår også som en del av datagrunnlaget.

2.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Arbeidstilsynet

For å belyse hvordan Arbeidstilsynet arbeider mot arbeidsmiljøkriminalitet, er årsrapportene for 2013–2014 og rapport for første halvår 2015 gjennomgått. I tillegg er Arbeidstilsynets interne retningslinjer for gjennomføring av tilsyn og bruk av reaksjoner og anmeldelse brukt som kilde. Også relevante evalueringer er gjennomgått.

Det er innhentet statistikk fra Arbeidstilsynet for å belyse omfanget av gjennomførte tilsyn og hvor mange tilsyn som omhandler sosial dumping. Det er videre innhentet statistikk over hvilke kontrollpunkter Arbeidstilsynet har brukt under tilsyn mot sosial dumping, og omfanget av ulike former for reaksjonsbruk. Arbeidstilsynet har ikke statistikk over antall anmeldelser fordelt på sakstype. Det ble derfor valgt å gå gjennom alle anmeldelser fra andre halvår 2014. Dette utgjør til sammen 66 anmeldelser. Undersøkelsen har omfattet en gjennomgang av hver anmeldelse for å finne ut hvilket saksforhold som ligger til grunn for anmeldelsen. Det er deretter utarbeidet en oversikt over anmeldelser på sakstype. I tillegg til å kategorisere anmeldelsen etter det viktigste lovbruddet, er det undersøkt om anmeldelsen gir informasjon om mistanke om sosial dumping. Gjennomgangen av Arbeidstilsynets anmeldelser omfatter også en analyse av tidsbruk fra tilsyn er gjennomført, og til anmeldelse har funnet sted. I tillegg er statistikk fra politiet benyttet for å vise hvilke sakstyper som er anmeldt.

For å belyse Arbeidstilsynets oppfølging av vedtak om stans er saker fra andre halvår 2014 gjennomgått. Det er foretatt to utvalg: ett hvor stans er brukt som pressmiddel og ett hvor stans er brukt på grunn av overhengende fare. Som en del av saksgjennomgangen er det undersøkt om Arbeidstilsynets egne retningslinjer for oppfølging av slike vedtak er fulgt. De retningslinjene som gjaldt på det tidspunktet vedtakene om stans ble tatt, det vil si *Retningslinje for bruk av reaksjoner*, datert 27. juni 2014,

er lagt til grunn. Totalt i 2014 er det i 395 tilsyn fattet vedtak om stans på grunn av overhengende fare. Av disse sakene er det totalt 19 vedtak fra høsten 2014 som er gjennomgått. Av de 299 tilsynene der det i 2014 ble fattet vedtak om stans som pressmiddel, er 29 saker fra høsten 2014 gjennomgått. Sakene er hentet fra regionene Nord-Norge, Vestlandet, Sør-Norge og Midt-Norge. Det ble lagt vekt på at ulike bransjer skulle inngå i utvalget, men utover dette var utvalget tilfeldig.

For å få informasjon om kompetanse, tilsyn, reaksjonsbruk og samarbeid med andre etater er det gjennomført en spørreundersøkelse til inspektører, jurister og tilsynsledere i Arbeidstilsynet. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i april 2015. 250 av 309 inspektører svarte på undersøkelsen. Dette utgjør 81 prosent av samtlige inspektører som gjennomfører tilsyn. Mange av spørsmålene som ble stilt til inspektørene, ble også stilt til tilsynslederne og juristene. De fikk imidlertid noen færre spørsmål, i og med at de ikke gjennomfører tilsyn. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle tilsynsledere og jurister i alle Arbeidstilsynets regioner. 74 prosent av juristene og tilsynslederne (63 personer) svarte på undersøkelsen.

På noen spørsmål er det vurdert som særlig relevant å belyse hva erfarne inspektører har svart. I disse analysene er det tatt utgangspunkt i de 73 inspektørene som svarte at de i løpet av de siste 12 månedene hadde gjennomført 11 eller flere tilsyn der hovedformålet var avdekking av sosial dumping. Dette utgjør 29 prosent av inspektørene. 52 av disse 73 respondentene (71 prosent) har i tillegg gjennomført 11 eller flere tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere formål. Det er også foretatt analyser for å se om det er systematiske forskjeller i svar mellom regioner i Arbeidstilsynet. Det er ikke funnet noen systematiske regionale forskjeller.

Det er gjennomført intervjuer med Arbeidstilsynet ved direktoratet og tre regioner, blant annet for å få deres synspunkter på funnene fra spørreundersøkelsen. I tillegg har politiet, ØKOKRIM, Riksadvokaten, skatteetaten og NAV Kontroll fått spørsmål om deres syn på Arbeidstilsynets arbeid med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet.

2.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om politiet og påtalemyndigheten

Arbeidsmiljøkriminalitet er i politiets straffesaksregister (STRASAK) kodet som en selvstendig kriminalitetstype på linje med miljøkriminalitet. Denne dekker arbeidsmiljøloven, arbeidsmiljøforskriften for Svalbard av 24. juni 1977 og allmenngjøringsloven.⁷ For å besvare hvordan politiet og påtalemyndigheten behandler saker som gjelder arbeidsmiljøkriminalitet, er det hentet ut statistikk fra STRASAK over anmeldte saker fra 2009 til og med 2015 etter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Statistikken gir data om antall anmeldelser, saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Saksbehandlingstid er beregnet fra anmeldelse registreres i STRASAK, til det foreligger påtaleavgjørelse i saken. Oppklaringsprosenten er et uttrykk for forholdet mellom saker som er avgjort med en kode som teller som oppklart, og summen av alle avgjorte saker (både oppklarte og uoppklarte saker).⁸ Det er også foretatt en gjennomgang av relevante rapporter og utredninger, blant annet inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene.

For å belyse saksbehandlingstiden og forklare eventuell liggetid er det foretatt en saksflytanalyse. En gjennomgang av 57 saksmapper fra saker som er anmeldt og

7) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 10.03.2016.

8) Politidirektoratet, *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2015. Kommenterte STRASAK-tall*, 19.01.2016, s. 24.

etterforsket for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, ligger til grunn for analysen. Saksgjennomgangen inkluderer sakstypene dødsulykker (15), brudd på allmenngjøringsloven (16), ulovlig overtid (15) og anmeldelser av virksomheter som ikke har overholdt Arbeidstilsynets vedtak om stans (11). Dødsulykker er valgt ut på bakgrunn av vesentlighet. Allmenngjøringsaker og ulovlig overtid er valgt ut fordi de er relevante for myndighetenes arbeid med å bekjempe ulovlig sosial dumping. Saker som gjelder brudd på stans, er valgt ut fordi de er viktige for Arbeidstilsynets myndighetsutøvelse.

Antall anmeldte allmenngjøringsaker i perioden 2012–2014 er så lavt at samtlige saker er tatt med. Det er anmeldt 48 dødsulykker i denne perioden. Utvalget på 15 saker utgjør dermed på ca. en tredel av disse sakene. Det er anmeldt 58 saker av ulovlig overtid, noe som innebærer at utvalget på 15 saker utgjør ca. en firedel av alle sakene. Det er ikke kjent hvor mange saker som finnes som gjelder brudd på stans, fordi dette ikke har en egen registreringskode i STRASAK. Seks politidistrikter har blitt bedt om å finne fram de sakene de hadde som gjaldt brudd på stans i den aktuelle perioden. Gjennomgangen resulterte i sju saker. I tillegg ble fire saker innhentet fra fire forskjellige politidistrikter på bakgrunn av analysen av Arbeidstilsynets anmeldelser.

Sakene som gjelder brudd på arbeidsmiljøloven, er valgt tilfeldig fra flere politidistrikter for å sikre geografisk spredning. Ingen av sakene er hentet fra de minste politidistriktene eller Oslo politidistrikt.

I saksgjennomgangen er den totale saksbehandlingstiden beregnet ut fra dato på anmeldelsen og dato for påtaleavgjørelsen. I de tilfellene der en påtaleavgjørelse har blitt omgjort, er det datoen for den første påtaleavgjørelsen som har blitt lagt til grunn. Av hensyn til tid til postgang er det trukket fra tre dager i de tilfellene der politiet ikke selv har anmeldt saken. Avhør er registrert med den datoen avhøret ble gjennomført. Ved registrering av andre dokumenter er datoen på dokumentet benyttet. For de sakene som ikke var påtaleavgjort på undersøkelsestidspunktet, er saksbehandlingstid beregnet ut fra dato for siste tilbakemelding om status i saken fra det aktuelle politidistriktet til revisjonsteamet.

Det er også foretatt en saksgjennomgang av ti saker som skatteetaten har anmeldt i perioden 2011–2014 til Oslo politidistrikt på grunn av påstand om fiktiv fakturering og merverdiavgiftsbedrageri. Årsaken til at disse sakene er tatt med, er å fange opp saker innen arbeidslivskriminalitet der straffenivået er høyere enn for arbeidsmiljøkriminalitet, siden straffenivå kan ha betydning for politiets prioritering av saker. Også satsingen på et tettere tverretattlig samarbeid, blant annet i Oslo, har gjort det relevant å belyse politiets oppfølging av anmeldelser fra skatteetaten. I utvalget av saker ble det lagt vekt på at sakene skulle dreie seg om arbeidslivskriminalitet. I sakene i utvalget er mistanke om bruk av svart arbeidskraft en del av sakskomplekset, og alle sakene er fra byggebransjen.

De fire intervjuede politidistriktene fikk mulighet til å forklare de funnene som hadde kommet fram i saksgjennomgangen. De resterende ti politidistriktene som saker er hentet fra, har fått skriftlige spørsmål om funnene for å kunne forklare årsakene til lang saksbehandlingstid i saker hvor dette er identifisert.

For å innhente mer generelle synspunkter på hvordan arbeidsmiljøkriminalitetssaker blir behandlet, er det gjennomført intervjuer med Riksadvokaten, Politidirektoratet, ØKOKRIM og fire politidistrikter. I tillegg har 13 politidistrikter svart skriftlig på spørsmål om hvordan de arbeider med arbeidsmiljøkriminalitet. Politidistriktenes svar – både på funnene fra saksgjennomgangen og på mer generelle spørsmål – er benyttet

som grunnlag for en analyse av årsaker til lang saksbehandlingstid. Svarene fra de 17 politidistriktene som har behandlet flest arbeidsmiljø saker, ligger til grunn for årsaksanalysen. Ytterligere tre politidistrikter har gitt svar om enkeltsaker.

I tillegg er Direktoratet for arbeidstilsynet og tre regioner i Arbeidstilsynet, Skatte- direktoratet, Skattekrim i Skatt øst og NAV Kontroll intervjuet for å få fram deres erfaringer med politiets arbeid med arbeidsmiljø- og arbeidslivskriminalitet.

2.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om samarbeid

For å belyse samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre statlige etater om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, er det gjennomført en dokumentanalyse av samarbeidsavtaler som Arbeidstilsynet har inngått. Aktuelle evalueringer og andre dokumenter som omhandler samarbeid, er også gjennomgått.

Spørsmål om samarbeid og informasjonsdeling er stilt til Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere i spørreundersøkelsen. De som i spørreundersøkelsen har svart at de aldri eller i liten grad har samarbeidet med skatteetaten, NAV og/eller politiet, er tatt ut av analysene av spørsmål om samarbeid.

Spørsmål om samarbeid og informasjonsdeling har også vært tema i alle intervjuer med Arbeidstilsynet, politiet, Riksadvokaten, skatteetaten og NAV Kontroll. Det har vært lagt særlig vekt på å innhente erfaringer med de tre samlokaliserte operative enhetene i Bergen, Stavanger og Oslo.

3 Revisjonskriterier

3.1 Generelle krav til et godt arbeidsliv og arbeidsmiljø

Det er en ambisjon at det skal være et anstendig arbeidsliv for alle grupper av arbeidstakere i alle virksomheter. Et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv er en forutsetning for å kunne videreføre den norske velferdsmodellen, jf. Prop. 83 L (2012–2013). I innstillingen uttalte et flertall i arbeids- og sosialkomiteen at formålet med arbeidsmiljøloven er å sikre høy standard i norsk arbeidsliv, og at norske lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde for alle som arbeider innenfor Norges grenser. Et arbeidsliv for alle forutsetter et godt og sikkert arbeidsmiljø og et seriøst arbeidsliv uten sosial dumping og organisert arbeidslivskriminalitet.⁹

Et velfungerende arbeidsliv med gode arbeidsvilkår og uten sosial dumping og organisert arbeidslivskriminalitet er av stor betydning både for den enkelte arbeidstaker og for at seriøse virksomheter ikke skal tape i konkurranse med useriøse, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet. I innstillingen til proposisjonen uttalte arbeids- og sosialkomiteen at stadig grovere arbeidslivskriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv, og at norske myndigheter derfor må prioritere å motarbeide dette langt sterkere framover. Komiteen har også tidligere framhevet betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet i form av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Komiteen har påpekt følgende: "...dersom useriøsitet og sosial dumping får fortsette å bre om seg i det norske arbeidslivet, vil dette ikke bare føre til et A- og B-lag av arbeidskraft med ulike sosiale standarder, men det vil svekke hele den utjevne arbeidslivsmodellen vår og også grunnlaget for et effektivt næringsliv."¹⁰

Det skal ha konsekvenser å gjøre seg skyldig i brudd på arbeidsmiljøregelverket, og det er viktig at det finnes gode systemer som sikrer dette. Jo større sjanse det er for at arbeidslivskriminalitet blir oppdaget, og at det får en formålstjenlig reaksjon, dess større blir også den avskrekkende effekten, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

3.2 Krav til Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, følger av arbeidsmiljøloven § 18-1. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring, blir overholdt, jf. allmenngjøringsloven § 11. Videre skal Arbeidstilsynet etter *lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsloven) § 27 føre tilsyn med at virksomhetene følger vilkårene for oppholdstillatelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og omfanget av stillingen.

Arbeids- og sosialkomiteen har framhevet at i tillegg til arbeidsgivers og virksomhetenes ansvar, og partenes viktige rolle for forsvarlige arbeidsforhold, har statlige tilsynsorganer en svært viktig funksjon i myndighetenes arbeid med å sikre et anstendig arbeidsliv i tråd med lovverket. Komiteen har påpekt at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med private og offentlige virksomheter i svært mange ulike bransjer, med ulik størrelse og organisasjonsform, som igjen har svært forskjellige arbeidsforhold og

9) Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet, s. 11.

10) Innst. 333 S (2011–2012), s. 43.

arbeidsmiljøutfordringer. Dette er en svært omfattende og krevende jobb som fordrer at tilsynet må prioritere sine tilsynsressurser på best mulig måte for å få et mest mulig effektivt tilsyn av virksomhetene, jf. Innst. 333 S (2011–2012).

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å bidra til at virksomhetene etterlever bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, blant annet ved å føre tilsyn og gi veiledning basert på grundige vurderinger av hvilke virksomheter som har størst risiko for helseskader og ulykker. Gjennom dette arbeidet skal etaten nå sitt hovedmål om å forebygge arbeidsrelaterte helseskader og fremme et inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte.¹¹

3.2.1 Krav til risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter

Arbeidstilsynet skal prioritere tilsynsaktiviteten ut fra årlige risikovurderinger av arbeidsmiljøfaktorene som er regulert i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter. Aktiv oppfølging av tips og meldinger er viktig for en risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter. Utvelgelse av virksomheter som får tilsyn, gjøres lokalt, basert på nasjonale satsinger og prioriteringer og lokal kunnskap, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet.

Myndighetenes tilsynstilnærming må tilpasses forholdene i ulike næringer og virksomhetstyper. Mest mulig effektiv ressursbruk innebærer at tilsynsinnsatsen må rettes mot de områdene der risikoen for ulykker, skader eller sykdom er størst, og/eller der evne eller vilje til å etterleve regelverket er minst, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet. I innstillingen uttalte komiteen at Arbeidstilsynets satsing på bygge- og anleggsbransjen i større grad må skje målrettet ut fra en analyse av hvor de største problemene befinner seg i bransjen.

3.2.2 Krav til gjennomføring av tilsyn

Målet med tilsyn er å få til en forbedring i virksomhetene. Hvorvidt myndighetene velger å forhåndsvarsle tilsyn eller gjennomføre en uanmeldt kontroll, baseres på kunnskap om hvilke metoder som er mest effektive for å oppnå forbedring. Uanmeldte tilsyn er effektivt for å avdekke negative arbeidsmiljøforhold ved mistanke om fare for liv og helse, og når det ellers er behov for å komme raskt ut i en virksomhet eller bransje, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet.

Arbeidstilsynet skal prioritere innsatsen for å sikre at alle arbeidstakere har lovlig arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår. Risikovurderinger viser at det i enkelte næringer er nødvendig med styrket innsats mot useriøsitet og sosial dumping og for bedre systematisk HMS-arbeid. Arbeidstilsynet vil sette søkelys på useriøsitet i norsk arbeidsliv ved blant annet å prioritere kontroll med at arbeidstakere ikke utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler. For utenlandske arbeidstakere er det særlig viktig å føre kontroll med arbeidstid, krav til bostandard og at arbeidstakere ikke tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt har, eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet.

3.2.3 Krav til bruk av reaksjoner

Et flertall i arbeids- og sosialkomiteen har framhevet at brudd på arbeidslivets lovverk ofte har store konsekvenser for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet som helhet. Brudd på lovverket skal derfor føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven, jf. Innst. 333 S (2011–2012). Det er viktig at reaksjonene for brudd på

11) Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet, s. 213; Innst. 15 S (2013–2014), s. 29.

arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende.¹²

Arbeidstilsynet har ulike reaksjonsmidler til rådighet. Aktuelle reaksjonsformer er pålegg om utbedring innen en fastsatt frist, tvangsmulkt, stans av virksomheten eller politianmeldelse. Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart og kan derfor anmeldes til politiet. Det skal legges vekt på hvor alvorlig lovbruddet er, og om det dreier seg om gjentatte lovbrudd, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

I Meld. St. 29 (2010–2011) ble det vurdert om det var behov for å gi Arbeidstilsynet mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr. I innstillingen til meldingen viste et flertall til at økt omfang av sosial dumping og lovbrudd gjør det nødvendig at tilsynet får utvidet sine sanksjonsmuligheter. I Prop. 83 L (2012–2013) ble det påpekt at virkemidlene som Arbeidstilsynet da hadde, ikke alltid var treffsikre nok. Brudd på arbeidstidsreglene og sikkerhetsbestemmelser ble nevnt som eksempler. I juni 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet også skulle kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket.¹³ I Innst. 348 L (2012–2013) framhevet komiteens flertall at overtredelsesgebyr ville gi en mer effektiv håndhevelse og respekt for regelverket, og understreket betydningen av rettferdig konkurranse og økonomisk risiko ved lovstridig drift. Reglene om overtredelsesgebyr trådte i kraft 1. januar 2014. Tilsynene vil dermed kunne gi virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, en merkbar økonomisk reaksjon.¹⁴

3.3 Krav til politi og påtalemyndighet

Krav til saksbehandling finnes blant annet i *lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker* (forvaltningsloven). Ifølge forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Riksadvokaten har i et rundskriv om arbeidsmiljøkriminalitet (*rundskriv nr. 1/1996*) understreket at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Det bør være et overordnet mål at etterforskningen ikke skal ta mer enn tre måneder.

Prioriteringen fra 1996-rundskrivet har blitt gjentatt i Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen, blant annet for årene 2012, 2013 og 2014. I disse rundskrivene pekes det også på at det må foreligge klare og praktikable arbeidsrutiner mellom politiet og andre offentlige myndigheter, som for eksempel Arbeidstilsynet.

De årlige mål- og prioriteringsrundskrivene for straffesaksbehandlingen angir hvilke sakstyper som er prioritert av Riksadvokaten. Alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljøet (arbeidsmiljøet), inngår blant de prioriterte sakstypene, som skal gis forrang dersom det er knapphet på ressurser. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås både hos etterforsker og jurist. Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Alvorlige brudd og det å ikke følge sikkerhetsforskrifter og internkontrollrutiner skal møtes med strafferettslig forfølgning og reaksjon, selv om det ikke har skjedd en ulykke eller det er påvist en skade.

12) Meld. St. 29 (2010–2011), s. 234.

13) Lovvedtak 78 (2012–2013), jf. Innst. 348 L (2012–2013) og Prop. 83 L (2012–2013).

14) Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet, s. 203.

Riksadvokaten påpeker i de årlige rundskrivene at etterforskningen av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet har mange fellestrekk, og tilrår at politimesterne vurderer å legge etterforskningen av miljøkriminalitet til økoteamene slik at det blir rom for en viss spesialisering og kompetanseoppbygging. Det er en forutsetning at medarbeiderne i politiets økoteam i utgangspunktet skal skjermes mot andre oppgaver, og at teamene i hvert distrikt er samlokalisert.

Det kommer videre fram av rundskrivene at ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft – avhengig av omfanget – kan være alvorlig økonomisk kriminalitet som dekkes av Riksadvokatens sentrale prioriteringer. Kampen mot sosial dumping er et viktig satsingsområde for myndighetene. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidstakere i Norge. Tilsynet kan benytte egne sanksjoner mot brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Det er lagt opp til rask reaksjon ved bruk av slike sanksjoner. Det er bare de alvorligste tilfellene som politianmeldes. Politiet må effektivt følge opp de tilfellene som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.

3.4 Krav til samordning mellom etatene

I Meld. St. 29 (2010–2011) vises det til at arbeidsmiljømyndighetene, særlig innenfor området sosial dumping, har et nært samarbeid med andre tilsynsorganer og myndigheter. Samarbeidet med arbeids- og velferdsetaten, skatteetaten, Utlendingsdirektoratet og politiet har ført til et mer ressurseffektivt tilsynsarbeid. Arbeidstilsynet samarbeider også med skatteetaten ved selve tilsynet på bygge- og anleggsplasser i mange regioner. Et sterkere operativt samarbeid mellom skatteetaten og Arbeidstilsynet er ifølge meldingen et viktig tiltak i det videre arbeidet med å hindre sosial dumping.

I meldingen vises det videre til at samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og politiet er med på å styrke kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet, gjøre behandlingen av sakene mest mulig effektiv og bidra til at saksbehandlingen holder høy kvalitet. Målet er å styrke innsatsen på dette området og å videreutvikle samarbeidet med politiet. En effektiv oppfølging forutsetter et godt og nært samarbeid mellom Arbeidstilsynet og politiet og påtalemyndigheten både regionalt og sentralt. For å sikre etableringen av et fast samarbeidsorgan som har jevnlig kontaktmøter, er det inngått samarbeidsavtaler mellom politiet og Arbeidstilsynet regionalt.

I innstillingen til Prop. 1 S (2013–2014) understreket arbeids- og sosialkomiteen behovet for bedre samordning mellom tilsyns- og kontrolletatene. Komiteen viste til at det her er tale om både komplekse og svært alvorlige problemstillinger som gjør det nødvendig med et utstrakt samarbeid.

Det går fram av Prop. 1 S (2014–2015) at styrket myndighetssamarbeid skal bidra til en helhetlig innsats mot arbeidslivskriminalitet. Regjeringen foreslår at Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet sammen oppretter og iverksetter felles tiltak for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Satsingen bygger på behovet for en samlet innsats slik at etatenes virkemiddelapparat samlet kan gi best mulig effekt. Målet er å utvikle en felles operativ innsats mot områder der risikoen for og utbredelsen av arbeidslivskriminalitet er størst. Et formalisert og operativt samarbeid vil blant annet innebære felles tilsyn som enklere kan avdekke ulovlige forhold. For at virkemiddelet skal bli effektivt, er det viktig at etatene kan operere i fellesskap i innsatsgrupper som raskt kan rykke ut, blant annet på bakgrunn av tips. Det forventes at økt samordning vil bidra til bedre måloppnåelse innenfor etatenes respektive ansvarsområder, og at et operativt samarbeid vil gjøre ressursbruken mer effektiv. I tillegg forventes det økt læringseffekt på tvers av etatene.

3.5 Krav til styring og oppfølging

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlige departementer fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

4 Arbeidstilsynets arbeid med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet

4.1 Omfanget av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet

Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel. Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med om lag 180 000 virksomheter og vel 60 000 enheter i landbruket.¹⁵ Tabell 1 viser at antall tilsyn som Arbeidstilsynet har gjennomført, har økt de siste årene. I perioden 2010–2015 er økningen i antall tilsyn på vel 20 prosent.

Tabell 1 Utvikling i antall tilsyn i perioden 2010–2015

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall tilsyn	14 834	14 208	15 168	15 964	17 434	17 939
Endring i tilsynsaktiviteten		-4,2 %	6,8 %	5,2 %	9,2 %	2,9 %

Kilde: Årsrapport for 2014 og statistikk fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har også økt antallet tilsyn mot sosial dumping siden 2012, se tabell 2. Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser i intervju at de på bakgrunn av føringer i tildelingsbrevene har brukt mer ressurser på arbeidet mot sosial dumping og useriøsitet.

Tabell 2 Utvikling i antall tilsyn mot sosial dumping i perioden 2010–2015

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall spesifikke tilsyn mot sosial dumping	2930	2651	2767	1798	1784	5238
Antall tilsyn der sosial dumping inngår i andre typer tilsyn	0	0	0	3367	4128	3146
Totalt antall tilsyn	2930	2651	2767	5165	5912	8384
Endring i tilsynsaktiviteten		-9,5 %	4,4 %	86,7 %	14,5 %	41,8 %

Kilde: Årsrapporter for 2013 og 2014, og statistikk fra Arbeidstilsynet

Økningen i antall tilsyn mot sosial dumping fra 2013 kan til dels knyttes til at Arbeidstilsynet i større grad gjennomfører tilsyn der sosial dumping inngår som ett element i tilsyn med flere temaer. Direktoratet for arbeidstilsynet forklarer i intervju at fram til og med 2012 var Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping etablert som en egen satsing innenfor alle bransjer. Innsatsen ble rapportert som spesifikke tilsyn mot sosial dumping. Den gjeldende strategiske planen fra 2013 er innrettet i bransjesatsinger, der sosial dumping gjerne er ett av flere temaer for tilsynene. Tilsyn som før ble registrert som spesifikke tilsyn mot sosial dumping, registreres derfor i større grad som tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere temaer.

15) Arbeidstilsynet, *På jobb for et godt arbeidsliv – Årsrapport 2014*, s. 4; Arbeidstilsynets hjemmeside.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev 14. mars 2016 at Arbeidstilsynet i 2015 brukte 41 prosent av sine ukeverk på arbeidet med å bekjempe useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette arbeidet er ifølge departementet høyt prioritert i styringsdialogen mellom departementet og etaten og også internt i etaten.

4.2 Opplæring og kompetanse i Arbeidstilsynet

4.2.1 Gir Arbeidstilsynet opplæring i hvordan gjennomføre tilsyn mot sosial dumping?

I spørreundersøkelsen ble inspektører, jurister og tilsynsledere i Arbeidstilsynet spurt om de har deltatt på opplæring i tilsyn mot sosial dumping. Svarene viser at de fleste har deltatt på opplæring. 11 prosent har ikke deltatt på opplæring i noen form. De fleste har deltatt på interne samlinger i egen region. Opplæring er i tillegg gitt på landssamlinger, og ved at uerfarne inspektører har deltatt på tilsyn sammen med erfarne inspektører. 94 prosent av inspektørene opplyser at det i deres region finnes ressurspersoner som de ved behov kan spørre om tilsyn mot sosial dumping.

Direktoratet for arbeidstilsynet forklarer i intervju at det er noen forskjeller mellom tilsyn mot sosial dumping og andre former for tilsyn. Blant annet legges det ved tilsyn mot sosial dumping større vekt på noen bestemmelser i regelverket, som for eksempel allmenngjort lønn, arbeidstid og boforhold. Kriminalitetsdimensjonen gjør også at denne typen tilsyn skiller seg en del fra øvrige tilsyn.

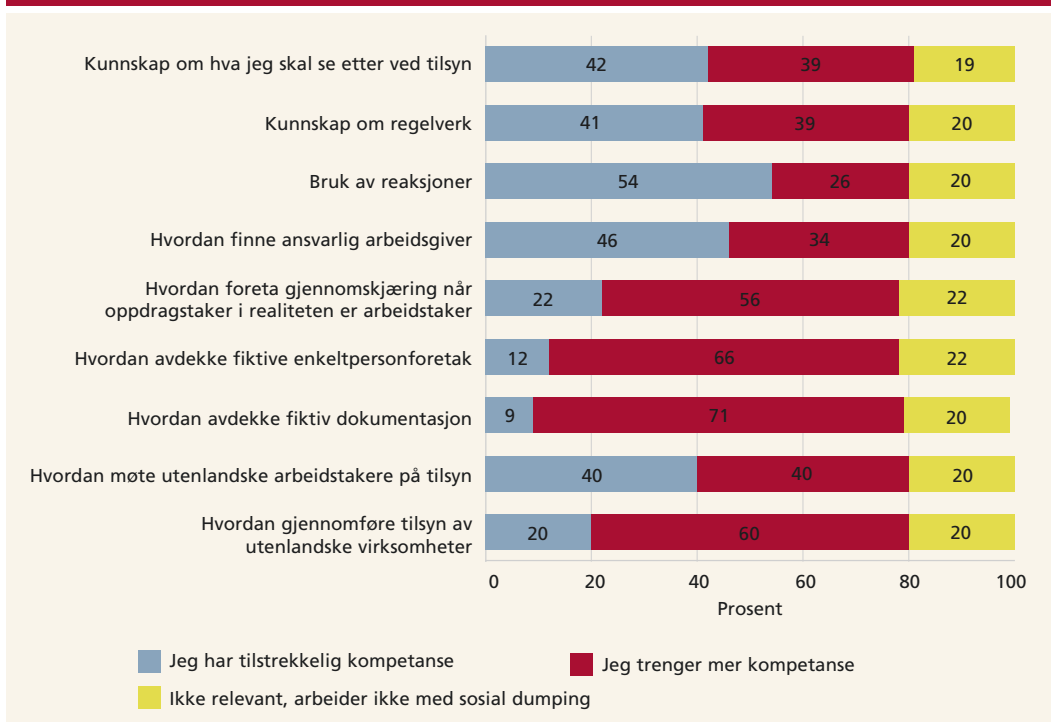
Direktoratet opplyser at alle inspektørene i Arbeidstilsynet har fått grunnleggende opplæring om sosial dumping. Alle nyansatte går gjennom en ni dagers grunnopplæring, der sosial dumping etter hvert skal inngå som fast tema. Det er videre etablert en fordypningsmodul i sosial dumping som ble gjennomført for første gang høsten 2015. Temaene i fordypningsmodulen er blant annet organisering av virksomheter, selskapsrett og fiktiv dokumentasjon. Hvis omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet fortsetter å øke, vil det ifølge direktoratet være et konstant behov for faglig oppdatering på dette området.

De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet framhever at de, i tillegg til den nasjonale opplæringen, gjennomfører opplæring internt i regionen. Dette skjer gjennom kurs og i møter der de diskuterer temaet sosial dumping og deler erfaringer. Inspektører med lite erfaring fra tilsyn mot sosial dumping er også med ut på tilsyn sammen med mer erfarne inspektører. Kvaliteten på opplæringen er etter regionenes vurdering god.

4.2.2 Hvilken kompetanse har de ansatte til å gjennomføre tilsyn mot sosial dumping?

Inspektørene er i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere om de har god nok kompetanse til å føre tilsyn mot sosial dumping, jf. figur 1.

Figur 1 Svar fra Arbeidstilsynets inspektører på spørsmål om kompetanse til å føre tilsyn mot sosial dumping, tall i prosent (N = 250)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

Figur 1 viser at det er behov for mer kompetanse innen de fleste temaer knyttet til sosial dumping. Det er størst behov for mer kompetanse om hvordan inspektørene kan avdekke fiktiv dokumentasjon (71 prosent) og fiktive enkeltpersonforetak (66 prosent). Tilsyn av utenlandske virksomheter og gjennomskjæring når det konkluderes med at oppdragstaker i realiteten er en arbeidstaker, er andre temaer der inspektørene mener de har behov for mer kompetanse.

Flere av inspektørene vurderer sin egen kompetanse om regelverk og reaksjoner som bedre, men også her mener om lag én av tre inspektører at de har behov for mer kompetanse.

Funnene som presenteres i figur 1 er svarene fra alle inspektører som har svart på spørreundersøkelsen. Det er i tillegg foretatt en analyse der det er sett på om inspektørens svar er forskjellige avhengig av om de har gjennomført få eller mange tilsyn mot sosial dumping. Svarene viser at erfaring har noe betydning, men at det også blant erfarne inspektører er behov for mer kompetanse. Blant de med mye erfaring¹⁶ svarer 78 prosent at de trenger mer kompetanse i hvordan avdekke fiktiv dokumentasjon, mens 22 prosent svarer at de har tilstrekkelig kompetanse. Blant de med lite eller noe erfaring¹⁷ svarer 92 prosent at de trenger mer kompetanse i hvordan avdekke fiktiv dokumentasjon, mens 8 prosent svarer at de har tilstrekkelig kompetanse. Når det gjelder regelverk og reaksjoner er det henholdsvis 38 prosent og 15 prosent av de erfarne som mener de trenger mer kompetanse. Blant de med lite eller noe erfaring er det 43 prosent (regelverk) og 27 prosent (reaksjoner) som mener det samme.

16) Svarene fra de som de tolv siste månedene har gjennomført elleve eller flere tilsyn der sosial dumping er hovedformålet, er talt med. Videre er svarkategorien "Ikke relevant (arbeider ikke med sosial dumping)" filtrert bort. Det betyr at n = 72.

17) Svarene fra de som de tolv siste månedene har gjennomført 1–10 tilsyn der sosial dumping er hovedformålet, er talt med. Videre er svarkategorien "Ikke relevant (arbeider ikke med sosial dumping)" filtrert bort. Det betyr at n = 75.

Agenda Kaupang har i forbindelse med en evaluering av Arbeidstilsynet som er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, påpekt at kompetansesituasjon er relativt tilfredsstillende. Det er imidlertid tre områder der det ser ut til å være særlig behov for styrket kompetanse. Tilsynskompetanse innen sosial dumping er ett av dem. I evalueringen vises det til at Arbeidstilsynet de siste årene har gjennomført omfattende endringer i tilsynsvirksomheten for å møte endringer i arbeidslivet. Mangel på kompetanse på sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har sammenheng med denne dreiningen. Det er ifølge Agenda Kaupang ikke overraskende at det oppstår kompetanseutfordringer når virksomheten dreies i nye retninger.¹⁸

Direktoratet for arbeidstilsynet framhever i intervju at det er en stadig utvikling i hvordan kriminelle opererer i arbeidslivet, og at dette bidrar til å forklare hvorfor mange inspektører mener at de har behov for mer kompetanse. Også Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev 14. mars 2016 til utviklingen på området, og påpeker at opplæringen må tilpasses det som til enhver tid er mest aktuelt, i tillegg til at det vil være et konstant behov for faglig oppdatering. Arbeidstilsynet har ifølge departementet brukt mye ressurser på å bygge opp inspektørenes kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Det er ifølge departementet også Arbeidstilsynets oppfatning at inspektørene etterspør mer kompetanse, men dette betyr ikke nødvendigvis at kompetansen i dag er mangelfull.

Det kommer videre fram gjennom intervjuene med regionene at sosial dumping er en problematikk som i økende grad er relevant for alle satsingsområder og tilsyn. De aller fleste inspektører vil derfor etter hvert måtte tilegne seg nødvendig kunnskap for å kunne gjennomføre tilsyn mot sosial dumping. I tillegg til opplæring gjennom kurs legges det vekt på å overføre erfaring fra erfarne til mindre erfarne inspektører.

Mange inspektører oppgir at de ikke har nok kjennskap til andre kontrolltaters ansvarsområde og kontrollpraksis. Dette gjelder 42 og 34 prosent av dem som har samarbeidet med henholdsvis NAV og skatteetaten.¹⁹ Direktoratet opplyser at økt vekt på tverretattlig samarbeid fører til økt behov for kunnskap om de andre etatene, og påpeker at Arbeidstilsynet vil være mer oppmerksom på andre etaters virkemidler enn tidligere.

4.2.3 I hvilken grad har inspektørene gjennomført tilsyn mot sosial dumping?

Spørreundersøkelsen viser at de fleste inspektørene i Arbeidstilsynet har vært med på tilsyn som omhandler sosial dumping. 62 prosent av inspektørene svarer at de har gjennomført tilsyn der avdekking av sosial dumping er hovedformålet. 79 prosent har gjennomført tilsyn der dette inngår som ett av flere formål. 20 prosent av inspektørene svarer at de ikke har gjennomført tilsyn mot sosial dumping i noen form.²⁰

Antall tilsyn som en inspektør har gjennomført mot sosial dumping, har betydning for hvilken erfaring, og dermed hvilken kompetanse, inspektøren har. Blant dem som har gjennomført tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere formål, er det betydelig spredning i hvor mange slike tilsyn de har gjennomført det siste året, se figur 2. Til sammen 40 prosent har gjennomført fem eller færre slike tilsyn de siste tolv månedene.

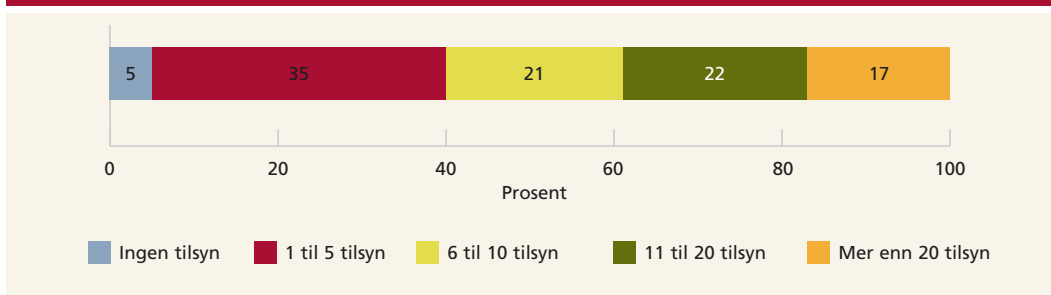
18) Agenda Kaupang, *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Rapport 01.10. 2015, s. 104.

19) Dette er inspektører som i noen grad eller i stor grad har samarbeidet med skatteetaten (n = 117) eller NAV (n = 52).

20) Dette svaret gjelder uavhengig av tidsperiode, mens figur 2 gjelder tilsyn gjennomført de siste tolv månedene.

Videre omhandler figuren bare tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere formål, mens det nevnte tallet på 20 prosent omfatter både tilsyn der sosial dumping er hovedformålet, og der dette inngår som ett av flere formål.

Figur 2 Antall tilsyn som Arbeidstilsynets inspektører har gjennomført de siste 12 månedene der sosial dumping inngår som en del av tilsynet, tall i prosent (n = 197)



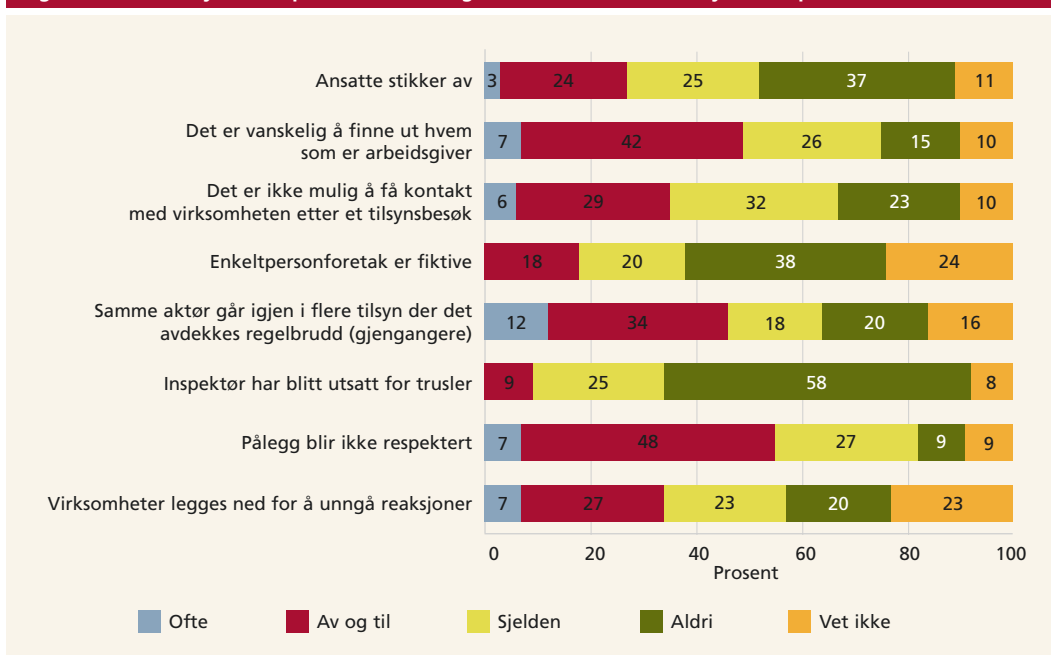
Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

Inspektører som har gjennomført mange tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere formål, har som regel også gjennomført flere tilsyn der sosial dumping er hovedformålet. Av dem som har svart at de har gjennomført mer enn 20 tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere formål, har 80 prosent også gjennomført 11 eller flere tilsyn der sosial dumping er hovedformålet. Blant dem som har gjennomført 1 til 5 tilsyn der sosial dumping inngår som en del av tilsynet, har 12 prosent gjennomført 11 eller flere tilsyn der sosial dumping er hovedformålet.

4.2.4 Hvilken erfaring har inspektørene med tilsyn av useriøse virksomheter?

Spørreundersøkelsen viser at mange inspektører gjennom tilsyn har erfaring med ulike forhold som indikerer at virksomheter er useriøse, se figur 3. For eksempel har én av fire ofte eller av og til opplevd at ansatte stikker av i forbindelse med tilsyn. Én av tre har ofte eller av og til opplevd at det ikke er mulig å få kontakt med virksomheten etter et tilsynsbesøk, eller at virksomheten blir lagt ned for å unngå reaksjoner.

Figur 3 Arbeidstilsynets inspektørers erfaringer i forbindelse med tilsyn, tall i prosent (N = 250)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

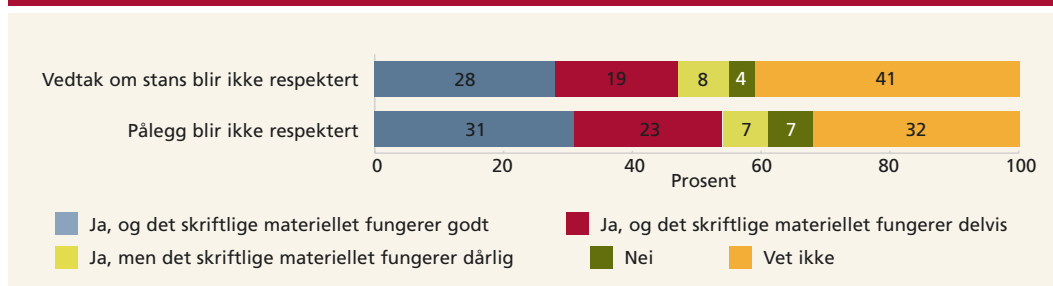
Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser at det er krevende å bruke begrepene *seriøs* og *useriøs*. For eksempel kan tilsynelatende seriøse offentlige virksomheter drive useriøst, og inspektørene må ha kunnskap nok til å avdekke sosial dumping også når det forekommer på steder der de ikke forventer det.

4.2.5 I hvilken grad har Arbeidstilsynets ansatte kjennskap til retningslinjer som beskriver hvordan de skal håndtere problemer med bruk av reaksjoner?

Direktoratet for arbeidstilsynet har utgitt en retningslinje for bruk av reaksjoner. Retningslinjen beskriver de ulike reaksjonene, angir i hvilke tilfeller reaksjonene kan og skal benyttes, praktisk framgangsmåte, og hvordan reaksjonene skal følges opp.

Spørreundersøkelsen viser at om lag 40 prosent av inspektørene svarer “nei” eller “vet ikke” på spørsmålet om det finnes skriftlig materiell som beskriver hvordan problemer med pålegg og stans skal håndteres, se figur 4. Skriftlig materiell var i spørsmålet beskrevet som “retningslinjer, veiledninger, rutiner, skjemaer etc.”

Figur 4 Svar fra Arbeidstilsynets inspektører på spørsmål om det finnes skriftlig materiell som beskriver hvordan problemer med stans og pålegg skal håndteres, tall i prosent (N = 250)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

Analysen av inspektørenes svar viser at det ikke er vesentlige forskjeller på svarene fra dem som har vært ansatt kort tid (0–2) år, og dem som har lengre erfaring. Det er derimot vesentlige forskjeller mellom inspektørene og tilsynslederne. Blant de 20 tilsynslederne som har svart på spørreundersøkelsen, har bare to svart “vet ikke” på spørsmålet om det finnes skriftlig materiell om stans, og én har svart “vet ikke” på spørsmålet om skriftlig materiell om pålegg. Ingen av tilsynslederne har svart nei på disse spørsmålene. Dette viser at det blant inspektørene er usikkerhet om hvilke føringer som er gitt når det oppstår problemer med bruk av reaksjoner, mens tilsynslederne har oversikt over dette.

Når det gjelder spørsmålet om stans, er det undersøkt om svarene er forskjellige avhengig av om inspektørene har erfaring med å avdekke at en virksomhet ikke har respektert vedtak om stans. I gruppen med slik erfaring har totalt 22 prosent svart “nei” eller “vet ikke” på spørsmål om det finnes skriftlig materiell som beskriver hvordan det skal håndteres dersom virksomheten ikke respekterer vedtak om stans. Blant dem som ikke har erfart brudd på vedtak om stans, har til sammen 49 prosent svart “nei” eller “vet ikke”.

Direktoratet for arbeidstilsynet synes det er vanskelig å forklare at mange inspektører er usikre på om det foreligger skriftlig materiell. Direktoratet viser til at *Retningslinje for bruk av reaksjoner* er den mest aktuelle retningslinjen i Arbeidstilsynet. Direktoratet har lagt betydelig vekt på utvikling og bruk av denne retningslinjen. Det er stilt krav til alle regionene om at retningslinjen skal gjennomgås, med krav om rapportering tilbake til direktoratet. Direktoratet opplyser at denne retningslinjen stadig blir oppdatert etter tilbakemeldinger fra regionene, noe direktoratet ser som et tegn på at retningslinjen faktisk blir brukt.

Figur 4 viser at om lag 30 prosent av inspektørene gir uttrykk for at det skriftlige materialet som finnes om reaksjoner, fungerer godt. Rundt 20 prosent mener at det fungerer delvis, og 7–8 prosent mener at det fungerer dårlig. To av regionene påpeker at en del ansatte har uttrykt ønske om at Arbeidstilsynet skal kunne gå lengre og ha tilgang til flere typer reaksjonsmidler. Dette kan ifølge regionene forklare at en del har svart at det skriftlige materialet fungerer delvis eller dårlig.

4.3 Arbeidstilsynets gjennomføring av tilsyn mot sosial dumping

Når Arbeidstilsynet er på tilsyn for å kontrollere om det foregår sosial dumping, er det flere forhold det er aktuelt å gå gjennom hos de ulike virksomhetene. Inspektørene bruker sjekklister med kontrollpunkter, som danner grunnlag for hva de kontrollerer i det enkelte tilsynet. Kontrollpunktene reflekterer krav som stilles til virksomhetenes arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter. Dersom det oppdages avvik på kontrollpunktene, kan dette resultere i pålegg om korrigerende tiltak.

4.3.1 Hva kontrolleres i tilsyn mot sosial dumping?

Tabell 3 viser de hyppigst brukte kontrollpunktene ved tilsyn der sosial dumping har vært hovedtema, i 2014 og per 31. oktober 2015. Tabellen viser også avviksgrad, det vil si i hvor mange prosent av tilsynene Arbeidstilsynet finner avvik fra regelverket når de bruker det aktuelle kontrollpunktet.

Tabell 3 Kontrollpunkter der sosial dumping har vært hovedtema, omfang og avviksgrad, i 2014 og per 31. oktober 2015*

Kontrollpunkter	Antall tilsyn		Avviksgrad**	
	2014	2015	2014	2015
Er det inngått skriftlig arbeidsavtale med de ansatte?	1178	3216	28 %	17 %
Har arbeidsgiver sørget for å utstyre alle arbeidstakere som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplassen, med identitetskort/HMS-kort?	1047	3073	55 %	42 %
Har arbeidsgiver en fortløpende oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker arbeider?	1033	2609	30 %	17 %
Er arbeidsavtalene / mal for arbeidsavtalene i tråd med minimumskravene i arbeidsmiljøloven § 14-6?	797	1834	50 %	51 %
Har arbeidsgiver gjennomgått opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid?	736	1461	49 %	43 %
Er virksomheten tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste?	701	1365	61 %	57 %
Har virksomheten valgt verneombud?	695	1344	62 %	63 %
Betaler virksomheten minst 40 prosent tillegg til lønnen for overtidarbeid?	658	1771	54 %	37 %
Benytter arbeidsgiver arbeidstakere som kan forstå muntlige anvisninger som blir gitt, når sikker utførelse krever dette?	572	528	10 %	3 %
Utbetaler arbeidsgiver lønn i samsvar med forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser?	546	1798	40 %	19 %

* Det er tatt utgangspunkt i de ti mest brukte kontrollpunktene i 2014. Ni av disse er også de mest brukte i 2015.

** Avviksgrad er andelen av tilsyn der Arbeidstilsynet finner et avvik fra regelverket.

Kilde: Statistikk fra Arbeidstilsynet

De tre mest brukte kontrollpunktene ved tilsyn der sosial dumping har vært hovedtema, er kontroll av om arbeidsgiver har inngått skriftlig arbeidsavtale med de ansatte, om arbeidsgiver har utstyrt sine ansatte med identitetskort (fra 2015 kalt HMS-kort), og om arbeidsgiver har oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker arbeider. Disse punktene er kontrollert i over 1000 tilsyn hver i 2014. Per 31. oktober 2015 har disse kontrollpunktene blitt kontrollert i to til tre ganger så mange tilsyn som i 2014. Dette kan forklares med en generell økning i antall tilsyn der sosial dumping er hovedtema, fra 2014 til 2015, jf. punkt 4.1. Skriftlig arbeidsavtale med de ansatte og HMS-kort ble kontrollert i henholdsvis 92 og 88 prosent av alle tilsynene med sosial dumping som hovedtema i 2015 (per 31. oktober).

Kontroll av boforhold inngår verken i 2014 eller 2015 blant de ti mest brukte kontrollpunktene. I 2014 ble boforhold kontrollert i 211 tilsyn, og det var det 18. mest brukte kontrollpunktet. I 2015 (per 31. oktober) ble boforhold kontrollert i 343 tilsyn og var det 20. mest brukte kontrollpunktet.

Tabell 3 viser at det er størst avviksgrad ved valg av verneombud og tilknytning til godkjent bedriftshelsetjeneste. HMS-kort er ett av de andre kontrollpunktene med høy avviksgrad. For nærmere omtale av ordningen med HMS-kort, se faktaboks 1.

Faktaboks 1 HMS-kort (tidligere ID-kort)

Ordningen med ID-kort ble innført 1. januar 2008 for bygge- og anleggsbransjen, og 1. september 2012 for renholdsbransjen, og er regulert i egne forskrifter med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1 sjuende ledd.

Det ble i juli 2015 vedtatt å endre navnet fra ID-kort til HMS-kort, for å knytte navnet mer opp til kortenes formål og funksjon. Samtidig skal endringen bidra til at kortet ikke blir oppfattet som et ordinært legitimasjonsdokument, og dermed bidra til å motvirke ulike former for misbruk av ID-kortene.

Alle virksomheter – også enkeltpersonforetak, både norske og utenlandske – som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, er pålagt å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort. Kortets funksjon er å identifisere den enkelte arbeidstaker og opplyse om hvem som er vedkommendes arbeidsgiver.

Det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at reglene i forskriftene etterleves. I tillegg fører Petroleums-tilsynet tilsyn med ordningen for virksomheter på sokkelen og på de store petroleumsanleggene på land. Hovedformålet med ordningen med HMS-kort er å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på arbeidsplassen. HMS-kortene skal bidra til bedre oversikt over aktørene og bedre kontroll med HMS-forholdene. Kortene skal gjøre det enklere for tilsynsmyndighetene å identifisere arbeidstakere og virksomheter, noe som skal bedre mulighetene for å rette tilsyn mot områdene der behovet er størst.

Kilde: Arbeidstilsynets hjemmeside og høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet om endringer i forskrift om id-kort for bygge- og anleggsplasser og i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter

Også i tilsyn der sosial dumping inngår som ett av flere temaer, er HMS-kort det som har blitt hyppigst kontrollert, ved henholdsvis 2333 tilsyn i 2014 og 1702 tilsyn per 31. oktober 2015. Kontrollpunkter om renholdsbransjen er nest etter HMS-kort de mest brukte innenfor temaområdet sosial dumping. Kontrollpunktene innen renhold er likevel brukt i langt mindre grad enn kontroll av HMS-kort. Det nest hyppigst brukte kontrollpunktet per 31. oktober 2015 er om virksomheten er godkjent renholdsbedrift. Det ble gjennomført 313 kontroller av dette kontrollpunktet.

Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at lønn ikke er blant de hyppigst brukte kontrollpunktene, verken der sosial dumping er hovedtema, eller der det inngår som ett av flere temaer.

For 2014 ble det i tilsyn der sosial dumping var hovedtema, kontrollert i 546 tilfeller om arbeidsgiver utbetalte lønn i samsvar med forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser, jf. tabell 3. Dette utgjør 31 prosent av de 1784 tilsynene i 2014 der sosial dumping var hovedtema. Ved utgangen av oktober 2015 hadde antall lønnskontroller i byggebransjen, i tilsyn der sosial dumping var hovedtema, steget til 1798, altså over tre ganger så mange kontroller som i 2014. Dette utgjør 51 prosent av alle de 3505 tilsynene med sosial dumping som hovedtema som var gjennomført per 31. oktober 2015. Andelen tilsyn der Arbeidstilsynet har oppdaget avvik ved disse lønnskontrollene, har til gjengjeld vært færre i 2015 (19 prosent) enn i 2014 (40 prosent), jf. tabell 3.



HMS-kort er blant det som blir mest kontrollert i tilsyn mot sosial dumping.

Foto: Arbeidstilsynet

Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at allmenngjort lønn er kontrollert i ulike bransjer, slik det framgår av tabell 4. Dette gjelder uavhengig av om sosial dumping er hovedtemaet for tilsynet eller inngår som et deltema. Tallene omfatter ikke bransjer som ble allmenngjort etter 1. februar 2015.

Tabell 4 Kontroll av allmenngjort lønn i ulike bransjer, omfang og avviksgrad, i 2014 og per 31. oktober 2015

Utbetaler arbeidsgiver lønn i samsvar med allmenngjøringsforskrift for lønn innen	Antall tilsyn		Avviksgrad*	
	2014	2015	2014	2015
Byggeplasser	566	1890	43 %	21 %
Fiskeindustribedrifter	-	48	-	17 %
Renholdsbedrifter	274	270	11 %	13 %
Landbruk	207	106	4 %	10 %
Verft	18	2	22 %	0 %
Sum	1065	2316		

* Avviksgrad er andelen av tilsyn der Arbeidstilsynet finner et avvik fra regelverket.

Kilde: Statistikk fra Arbeidstilsynet

Det har vært mer enn en dobling av antall tilsyn som omhandler lønn, fra 2014 til 2015, jf. tabell 4. Lønn ble kontrollert i 18 prosent av alle tilsyn mot sosial dumping i 2014, og 37 prosent per 31. oktober 2015.

Det er hovedsakelig kontroll av allmenngjort lønn på byggeplasser som står for økningen av lønnskontroller. Det ble gjennomført 566 lønnskontroller i byggebransjen i 2014 og 1890 kontroller per 31. oktober 2015. I denne bransjen er det totalt gjennomført 4191 tilsyn i 2014 og 5085 per 31. oktober 2015. Lønn er dermed kontrollert i henholdsvis 14 prosent (2014) og 37 prosent (2015) av disse tilsynene. Byggeplasser er også den bransjen der det i den største andelen av tilsynene er avdekket avvik fra regelverket.

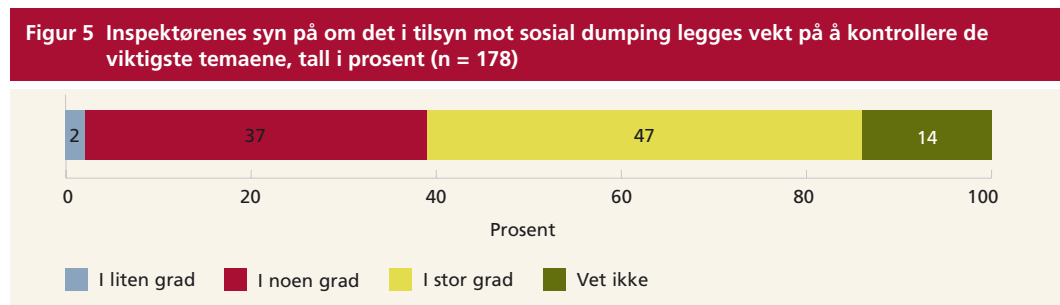
Andre allmenngjorte bransjer kontrolleres i mindre grad. Lønn i renholdsbransjen er kontrollert i ca. 270 tilsyn, både i 2014 og per 31. oktober 2015. Lønn ble kontrollert i omtrent 40 prosent av alle tilsynene som ble gjennomført i denne bransjen, både i 2014 og i 2015. Lønn innen verftsindustrien er kontrollert i 18 tilsyn i 2014 og i to tilsyn i 2015 (per 31. oktober). Lønn innen fiskeindustribedrifter var kontrollert i 48 tilsyn per 31. oktober 2015. Denne bransjen ble allmenngjort 1. februar 2015. Innen landbruk har antall kontroller av allmenngjort lønn blitt halvert fra 2014 til 2015. Landbruk er den bransjen der avviksgraden er lavest.

I intervju med Direktoratet for arbeidstilsynet ble det tatt opp at det i tilsyn mot sosial dumping i stor grad blir kontrollert bruk av arbeidsavtaler, HMS-kort og oversikt over arbeidstid, og at allmenngjort lønn blir kontrollert i mindre grad. Det ble i intervjuet tatt utgangspunkt i statistikken for 2014. Direktoratet uttaler at det kan se ut som om det i 2014 er spurt om lønn i relativt liten grad. Der HMS-kort er et aktuelt tema, burde det etter direktoratets vurdering også være aktuelt å undersøke lønn, og det er ikke lett å forklare hvorfor dette ikke har blitt gjort. Direktoratet påpeker imidlertid at der hensikten med tilsynet har vært å skape uro, har det kanskje ikke vært prioritert å spørre om lønn, fordi dette ofte krever en god del etterarbeid i form av innhenting og gjennomgang av dokumentasjon. Tilsynene kan også være mer rettet mot sikkerhet enn lønn. I statistikken inngår også tilsyn mot en del bransjer som ikke har allmenngjort lønn, som bilpleiebransjen, dagligvarebutikker og utelivsbransjen.

Direktoratet gir uttrykk for at det er opptatt av å ha oversikt over hvordan kontrollpunktene brukes, og opplyser at statistikken over blant annet kontrollpunkter brukes i styringsdialogen med regionene. Det er viktig for direktoratet å diskutere om etaten legger vekt på de riktige forholdene når de gjennomfører tilsyn, slik at etaten kan nå målene om en mest mulig effektiv innsats mot sosial dumping. Direktoratet medgir at de sjekklisterne inspektørene bruker på tilsyn, kan omfatte mange temaer, og at sjekklisterne kunne ha vært mer rettet inn mot de forholdene som er viktigst å ta opp i tilsynene.

4.3.2 I hvilken grad mener inspektørene at de viktigste temaene blir kontrollert?

I spørreundersøkelsen ble inspektørene spurt om de opplever at det i tilsyn mot sosial dumping legges vekt på å kontrollere de viktigste temaene. Svarene fra inspektører som har deltatt på slike tilsyn, vises i figur 5.



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

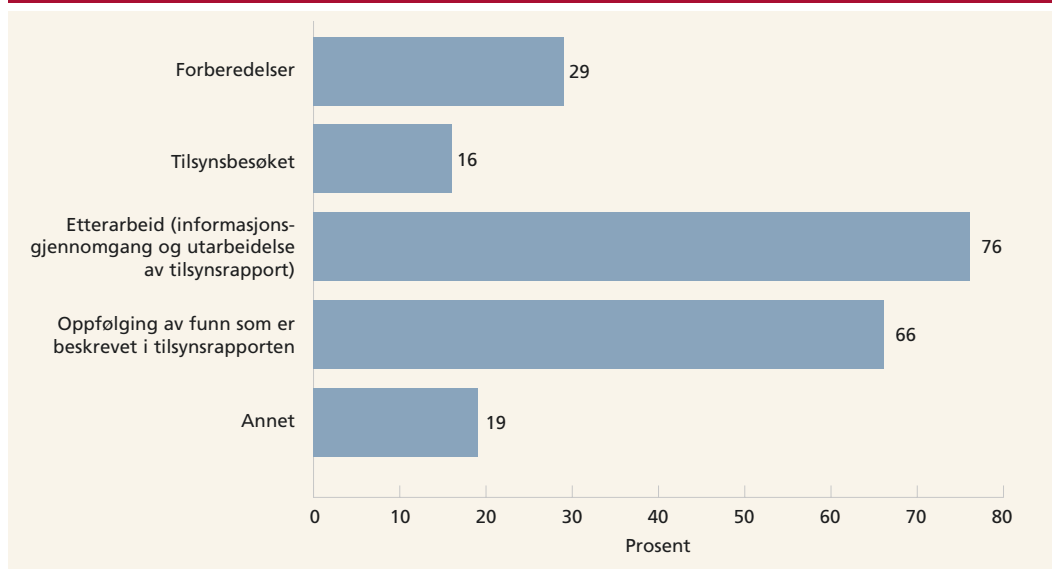
De som svarte at det i noen eller i liten grad legges vekt på å kontrollere de viktigste temaene, har i undersøkelsens åpne kommentarfelt redegjort for hvilke temaer det burde vært lagt mer vekt på å kontrollere. Følgende temaer trekkes blant annet fram:

- større vekt på sikkerhet eller virksomhetens generelle HMS-arbeid, fordi mange utenlandske arbeidstakere blir utsatt for et dårligere kjemisk og fysisk arbeidsmiljø
- bedre kontroll av arbeidsavtaler, lønn, arbeidstid og boforhold
- mer kontroll av aktører og strukturer: byggherrens ansvar, enkeltmannsforetak, eiere og forholdet mellom entreprenør og underentreprenør

4.3.3 Opplever inspektørene at de har nok tid til å sikre god kvalitet på tilsynet?

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om inspektørene i tilsyn mot sosial dumping opplever å ha nok tid til å sikre god kvalitet på tilsynet. Blant dem som har deltatt på slike tilsyn,²¹ svarer 30 prosent at de som regel har for lite tid, mens 45 prosent svarer at de noen ganger har nok tid, andre ganger ikke. 25 prosent svarer at de som regel har nok tid til å sikre god kvalitet. Etterarbeid og oppfølging av funn er de fasene der flest opplever at det er for lite tid,²² se figur 6.

Figur 6 Inspektørenes vurdering av i hvilke faser det er for lite tid, tall i prosent (n = 133)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

I kommentarfeltet til spørsmålet gir flere respondenter uttrykk for at det er krevende å gå gjennom dokumentasjon. Det kan for eksempel være tidkrevende og vanskelig å få inn dokumentasjon. Regionene opplyser i intervju at inspektørene må bruke mer tid enn i øvrige tilsyn på å finne ut av hvordan virksomhetene er organisert og opererer, fordi de stadig har nye ansatte, skifter navn og organisering og blir styrt av bakmenn som driver flere virksomheter. Inspektørene må ofte også forholde seg til at dokumentasjonen kan antas å være falsk. Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at etterarbeid ikke er noe særskilt for tilsyn mot sosial dumping, men at dette arbeidet kan være litt tyngre i slike tilsyn, der inspektørene ofte har med useriøse aktører å gjøre. I tillegg er dokumentasjonen ofte på andre språk enn norsk, og må derfor oversettes. Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i brev 14. mars 2016 at Arbeidstilsynet her har en del å hente på arbeidsmetoder, for eksempel gjennom å begrense innhenting av dokumentasjon i første omgang og heller innhente mer dersom mistanken om sosial dumping er styrket.

I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen tar noen respondenter opp at det er vanskelig å oppfylle forventet antall tilsyn, eller at de ikke har tid til å gå i dybden. Denne situasjonen blir bekreftet av evalueringen av Arbeidstilsynet som Agenda Kaupang har gjennomført. I rapporten kommer det fram at mange av informantene i Arbeidstilsynet opplever at den sterke vekten på å utføre et forventet antall tilsyn går på bekostning av kvalitet. Det oppleves som viktigere å nå måltallet for antall tilsyn

21) De som har svart "har ikke deltatt på slike tilsyn" på dette spørsmålet, er tatt ut. Det betyr at n = 178.

22) Spørsmål om i hvilke faser det er for lite tid, er stilt til de som har svart "Nei, jeg har som regel for lite tid" og "Noen ganger har jeg nok tid, andre ganger ikke". Totalt er det 133 respondenter som har svart på spørsmålet om faser. Respondentene kunne krysse av på flere svarkategorier.

enn å bruke tiden på de tilsynene som gir størst effekt på arbeidsmiljøet. I underkant av halvparten av respondentene i Agenda Kaupangs spørreundersøkelse mener at de har nok tid til å gjennomføre tilsyn av tilstrekkelig kvalitet. Videre svarer 28 prosent at de svært ofte eller ganske ofte velger å gjennomføre "lette tilsyn" for å nå måltallene for antall tilsyn. Noen opplever at det er vanskelig å nå måltallet for tilsyn dersom tilsynene også skal inkludere sosial dumping som tema, fordi disse tilsynene krever mye mer tid til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid.²³

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevene for 2014 og 2015 ikke satt mål for totalt antall tilsyn som Arbeidstilsynet skal gjennomføre. Direktoratet opplyser i intervju at det er et mål at Arbeidstilsynet skal arbeide mer utadrettet, men understreker at det er regionene som på selvstendig grunnlag og ut fra lokale forhold prioriterer de ressursene de har tilgjengelig. I den grad det ikke er avsatt nok ressurser, må den enkelte region ta opp dette med direktoratet.

Direktoratet sender på høsten et rammebrev til regionene, som med utgangspunkt i dette utarbeider en virksomhetsplan for regionen. På nyåret sender direktoratet ut et mål- og disponeringsbrev til regionene. En gjennomgang av disse dokumentene for virksomhetsårene 2014 og 2015 viser at direktoratet ikke har satt måltall for antall tilsyn, men at det er regiondirektørene som i virksomhetsplanleggingen skal vurdere hva de mener er et rimelig antall tilsyn for regionen, ut fra tilgjengelige ressurser og aktiviteter. Denne praksisen ble etablert etter en drøfting med hovedtillitsvalgte i 2014, der direktøren besluttet at det ikke skulle settes måltall for tilsyn i 2014, men at det skulle legges opp til en prosess for dette i den enkelte region.

Selv om direktoratet ikke har satt måltall, har det likevel kommunisert til regionene at tilsynsvolumet skal opprettholdes eller økes. I tillegg til rammebrevet for 2014 ble det slått fast at utviklingen fra foregående år med gjennomføring av flere tilsyn, var en utvikling som skulle fortsette. I tillegg til rammebrevet for 2015 la direktoratet til grunn at regionene skulle planlegge med utgangspunkt i måltallene for tilsyn for 2014. Det framgår av det sistnevnte brevet at: "Det er kommet tilbakemelding på at det kan synes vanskelig å komme opp i forventet tilsynsvolum slik aktivitetene nå er beskrevet. Prosjekteierne er ansvarlig for å tilrettelegge aktivitetene i satsingene slik at måltallet nås, dvs. at det ikke blir for omfattende tilsynspakker, eller at det blir en miks av kortere og lengre tilsynspakker."²⁴ Det går videre fram av mål- og disponeringsbrevene at regiondirektøren er ansvarlig for og vil bli fulgt opp på at antall tilsyn blir gjennomført, ut fra det regionen selv har planlagt i sin virksomhetsplan.

Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i brev 14. mars 2016 at regionene i 2015 gjennomførte flere tilsyn enn planlagt, og det skulle således ikke være behov for å øke antallet ved å prioritere flere og lette tilsyn. Ifølge departementet er praksis at prosjekteierne skal planlegge med å tilrettelegge aktiviteter slik at tilsynet prioriterer å bruke tiden på de mest vesentlige forholdene i næringene, og det er ikke tilsynstallet som er målet for etatens arbeid.

To av de tre intervjuede regionene kjenner seg igjen i beskrivelsen som de ansatte gir av tidspress i spørreundersøkelsen, og viser til at dette kan ha sammenheng med etatens mål om å gjennomføre et visst antall tilsyn. Den tredje regionen opplever ikke at de ansatte har for lite tid til å sikre at tilsyn har god kvalitet. Regionen påpeker at den legger lite vekt på tilsynstall i den daglige styringen, fordi regionen når sine mål med den tilsynsaktiviteten som pågår.

23) Agenda Kaupang, *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Rapport 01.10.2015, s. 37–38 og 70.

24) Direktoratet for arbeidstilsynet, *Rammebrev 2015 – tilleggsinformasjon*, 17.10.2014, s. 1.

4.4 Arbeidstilsynets bruk av reaksjoner

Reaksjon er Arbeidstilsynets formelle tiltak overfor en virksomhet når det er avdekket brudd på kravene i arbeidsmiljøloven eller i en av forskriftene. Dersom Arbeidstilsynet oppdager forhold som ikke tilfredsstillende krav i regelverket, vil de pålegge virksomheten å utbedre de aktuelle forholdene. Arbeidstilsynet varsler virksomheten skriftlig om mangler som blir avdekket ved tilsynet. Dersom manglene ikke er så alvorlige at det pålegges umiddelbar stans, vil virksomheten få en tidsfrist til å gjennomføre de nødvendige utbedringene. Arbeidstilsynet kan ilegge tvangsmulkt og stanse aktiviteten i en virksomhet dersom den ikke lukker påleggene. Ved stans må virksomheten utbedre manglene før arbeidet kan starte opp igjen. Dersom kontrollen avdekker straffbare forhold, kan disse bli politianmeldt. Arbeidstilsynet kan i tillegg ilegge virksomheten et gebyr for brudd på regler som tilsynet håndhever (overtredelsesgebyr).

Arbeidstilsynet ga i 2013, 2014 og 2015 reaksjoner i 65 prosent av alle tilsynene som ble gjennomført. I tilsyn der sosial dumping var hovedtema, var det i 2013 en reaksjonsprosent på 67. I 2014 og 2015 var reaksjonsprosenten for slike tilsyn på henholdsvis 70 og 61. Reaksjonsprosent er andelen av tilsyn der det er gitt én eller flere reaksjoner. Arbeidstilsynet ga flest reaksjoner om systematisk HMS-arbeid og organisatoriske arbeidsbetingelser, som for eksempel mangelfulle arbeidskontrakter, sikkerhet og krav til det fysiske arbeidsmiljøet.²⁵

En reaksjonsprosent på 65 tilsier at det har blitt gitt reaksjoner i litt over 11 000 av de 17 939 tilsynene som totalt ble gjennomført i 2015. Bare en mindre andel av disse reaksjonene er de sterkere reaksjonsmidlene stans, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse, jf. tabell 5. De aller fleste tilsyn blir dermed gjennomført ved varsel om pålegg eller vedtak om pålegg.

Tabell 5 Tilsyn som har medført stans, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller anmeldelse*

	2014		2015	
	Antall tilsyn	Andel av totalt antall tilsyn (17434)	Antall tilsyn	Andel av totalt antall tilsyn (17939)
Stans – overhengende fare	395	2,3 %	539	3,0 %
Stans – pressmiddel	299	1,7 %	397	2,2 %
Vedtak om tvangsmulkt	1088	6,2 %	942	5,3 %
Vedtak om overtredelsesgebyr	9	0,1 %	24	0,1 %
Anmeldelser	135	0,8 %	141	0,8 %

* I tabellen oppgis antall tilsyn med én eller flere reaksjoner. For vedtak om stans innebærer dette for eksempel at tabellen oppgir antall tilsyn med ett eller flere vedtak om stans. Antall stansinger totalt sett kan dermed være høyere.

Kilde: Statistikk fra Arbeidstilsynet

Stans kan brukes både som pressmiddel og ved overhengende fare. Tabell 5 viser at stans ved overhengende fare ble brukt i 539 tilsyn i 2015 og utgjør 3 prosent av alle tilsynene. Stans som pressmiddel ble i 2015 brukt i 397 tilsyn. Dette utgjør 2,2 prosent av alle tilsynene som ble gjennomført dette året. Vedtakene om stans som pressmiddel er brukt i tilsyn mot sosial dumping, jf. Arbeidstilsynets årsrapport for 2014, s. 13.

25) Arbeidstilsynet, årsrapport for 2013, s. 5; årsrapport for 2014, s. 4 og 7; statistikk fra Arbeidstilsynet.

Av de sterkere reaksjonsmidlene er tvangsmulkt mest brukt, og det ble i 2015 brukt i 5,3 prosent av alle tilsyn.

Overtredelsesgebyr ble innført som et nytt virkemiddel i januar 2014, og det er i løpet av 2014 og 2015 totalt gitt 33 vedtak om overtredelsesgebyr. Antallet anmeldelser har fra 2012 vært nokså stabilt, med mellom 135 og 154 anmeldelser i året. For øvrige reaksjonsmidler – med unntak av stans ved overhengende fare – kan Arbeidstilsynet ikke gi pålitelige og sammenlignbare tall fra årene før 2014. Dette skyldes at de har gått over til et nytt IKT-system.

I punkt 4.5 til 4.9 følger en nærmere omtale av Arbeidstilsynets bruk av reaksjonsmidlene stans som pressmiddel, stans ved overhengende fare, overtredelsesgebyr og anmeldelse.

4.5 Bruk av stans som pressmiddel

Ved manglende oppfølging av pålegg innen en gitt frist kan Arbeidstilsynet helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil pålegget er oppfylt. Dette innebærer å bruke stans som pressmiddel.

Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at mangel på identifikasjonskort er det kontrollpunktet som har utløst desidert flest vedtak om stans som pressmiddel. Avvik på dette kontrollpunktet lå i 2014 til grunn for 158 vedtak om stans. Det nest mest brukte kontrollpunktet for å begrunne vedtak om stans var utbetaling av lønn i henhold til allmenngjort tariffavtale for byggeplasser. Dette kontrollpunktet utløste 27 vedtak om stans.

4.5.1 Hvordan vurderer inspektørene sin kompetanse til å bruke stans som pressmiddel?

Jurister og tilsynsledere vurderer at de har mer kompetanse enn inspektørene både i å vurdere når det er aktuelt å bruke stans som pressmiddel, og i oppfølging av vedtak om stans. Blant inspektørene mener 36 prosent at de har behov for mer kompetanse til å vurdere når det kan være aktuelt å bruke stans som pressmiddel. 14 prosent av de spurte tilsynslederne og juristene mener det samme. Når det gjelder hvordan vedtak om stans som pressmiddel skal følges opp, mener 45 prosent av inspektørene at de har behov for mer kompetanse. 22 prosent av tilsynslederne og juristene mener det samme.

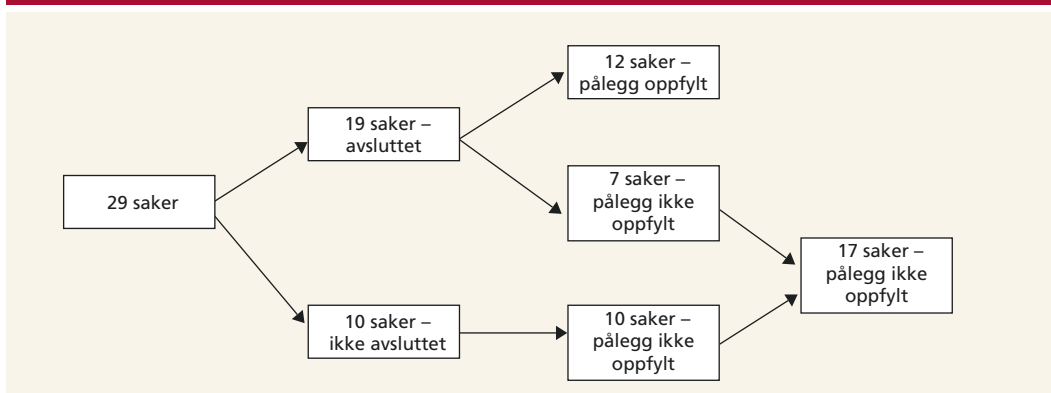
Analysen viser at inspektørenes erfaring har noe betydning for hvordan de svarer. Blant de som har vært ansatt i Arbeidstilsynet i under to år, oppgir 65 prosent at de trenger mer kompetanse om hvordan vedtak om stans som pressmiddel skal følges opp. Blant dem som har vært ansatt i mer enn to år, er det 42 prosent som mener dette.

4.5.2 I hvilken grad fører vedtak om stans til at virksomheten retter opp mangler?

Undersøkelsen omfatter et utvalg på 29 saker der stans er brukt som pressmiddel. Vedtaket om stans ble i disse sakene fattet i andre halvår 2014. Gjennomgangen av disse sakene viser det samme som Arbeidstilsynets statistikk med hensyn til på hvilke områder stans er brukt som pressmiddel. I 19 saker er vedtaket om stans begrunnet med manglende identifikasjonskort. I seks saker er årsaken brudd på allmenngjort lønn. Stans som pressmiddel er også brukt for å få utlevert dokumentasjon om arbeidsvilkår, for eksempel arbeidsavtale og arbeidstid.

19 av de 29 gjennomgåtte sakene er avsluttet. Sakene er avsluttet fra mellom én dag og 281 dager etter at vedtaket om stans ble fattet. Ti saker er per 31. oktober 2015 fortsatt ikke avsluttet, og har pålegg som ikke er oppfylt, 12 til 17 måneder etter at vedtaket om stans ble fattet, jf. figur 7.

Figur 7 Status i et utvalg saker der stans er brukt som pressmiddel (N = 29)



Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

I 8 av de 19 avsluttede sakene går det fram av saksdokumentene at virksomhetene har gått konkurs, er opphørt, har flyttet til utlandet, eller på annen måte ikke er mulig å nå fram til. Det er ulikt hvordan Arbeidstilsynet håndterer sakene der de ikke oppnår kontakt med virksomheten. Noen avsluttes, mens andre står til oppfølging eller stilles i bero.

4.5.3 Hvor lang er saksbehandlingstiden for sakene hvor stans er brukt som pressmiddel?

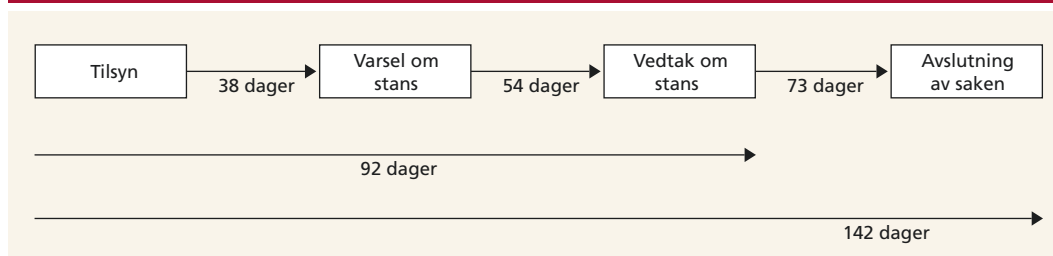
Den totale saksbehandlingstiden for de 19 avsluttede sakene er i gjennomsnitt på 142 dager, altså i underkant av fem måneder. Med total saksbehandlingstid menes tid fra tilsyn til dato for avslutning av saken. Det er stor variasjon i den totale saksbehandlingstiden i disse sakene – fra 16 til 314 dager.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle de 29 sakene var per 31. oktober 2015 på 288 dager, det vil si om lag ti måneder. Gjennomsnittet inkluderer både saker som er avsluttet, og saker som ikke er avsluttet. Det er én sak der det per 31. oktober 2015 har gått 969 dager siden første tilsyn, altså ca. to og et halvt år, og der saken ennå ikke er avsluttet. Per 31. oktober 2015 har det påløpt mer enn seks måneder i saksbehandlingstid for i alt 15 saker. For ti av disse sakene har det gått over ett år.

Årsaken til forskjellene i saksbehandlingstiden kan være flere. I en del saker gir Arbeidstilsynet utsatt frist til virksomhetene, gjerne i flere omganger. I andre saker har Arbeidstilsynet ikke oppgitt noen nærmere forklaring på tidsbruken. I Arbeidstilsynets retningslinje for bruk av reaksjoner står det at saksbehandleren skal vurdere hvilke reaksjoner som er mest hensiktsmessige overfor de ulike virksomhetene. I enkelte tilfeller kan det være viktig at påleggene blir raskt oppfylt. Da kan det for eksempel lønne seg for saksbehandleren å gi direkte pålegg og varsle om stans samtidig, uten å varsle om pålegg på forhånd. Det kan også varsles om stans samtidig som det varsles om pålegg, slik at vedtak om stans gis sammen med pålegget. Da vil stans bli iverksatt umiddelbart etter at påleggsfristen har gått ut, dersom pålegget på dette tidspunktet ikke er oppfylt. Saksgjennomgangen viser at det er brukt flere framgangsmåter for å forsøke å få virksomheten til å etterkomme pålegg. Dette kan forklare noe av forskjellen i saksbehandlingstiden.

I gjennomsnitt har det i de 29 sakene tatt 92 dager fra tilsynet og fram til første vedtak om stans, jf. figur 8. For de 19 sakene som er avsluttet, har det i gjennomsnitt gått 73 dager fra vedtak om stans til saken er avsluttet.

Figur 8 Gjennomsnittlig antall dager i ulike faser i saker med stans som pressmiddel (N varierer)*



* Fram til og med vedtak om stans er N = 29, men etter vedtak om stans er n = 19, ettersom ti saker ennå ikke var avsluttet på undersøkelsestidspunktet. Den nederste linjen i figuren er beregnet ut fra n = 19, mens de to øverste er beregnet ut fra N = 29.

Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

4.5.4 Hvordan følger Arbeidstilsynet opp før og etter vedtak om stans?

Saksgjennomgangen viser at Arbeidstilsynet følger opp virksomhetene ganske tett med ulike virkemidler før vedtak om stans. Etter vedtak om stans er det imidlertid registrert liten aktivitet fra Arbeidstilsynets side.

Typiske handlinger fram til og med et vedtak om stans er

- tilsyn
- stans på stedet
- brev med varsel om pålegg
- brev med vedtak om pålegg
- brev med varsel om tvangsmulkt
- brev med vedtak om tvangsmulkt
- brev med avslutning av tvangsmulkt
- brev med varsel om stans
- brev med vedtak om stans

Flere av disse handlingene kan være brukt flere ganger ved ett enkelt tilsyn. For eksempel kan den samme virksomheten få ett brev med varsel om pålegg om sikkerhet, og et nytt brev med varsel om pålegg om lønn og arbeidstid.

Arbeidstilsynets handlinger før vedtak om stans har trådt i kraft

Totalt for de 29 sakene er det registrert 200 handlinger etter første tilsyn og fram til og med vedtak om stans. I gjennomsnitt per sak utgjør dette om lag sju handlinger. Det varierer hvor mye Arbeidstilsynet har fulgt opp virksomhetene i hver enkelt sak før det ble fattet vedtak om stans, jf. tabell 6.

Tabell 6 Antall handlinger før vedtak om stans, antall saker (N = 29)

Antall handlinger	Antall saker
Under 5	9
Fra 5 til 9	15
Fra 10 til 15	5
Gjennomsnitt per sak	7

Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

I 20 av 29 saker er det registrert fem eller flere handlinger, jf. tabell 6. Ingen saker er registrert med færre enn tre handlinger før et vedtak om stans ble fattet. I to saker har Arbeidstilsynet reagert med 15 ulike handlinger. Her har tilsynet brukt hele spekteret av sitt handlingsrom og gjort flere vedtak om både pålegg og pressmidler. Faktaboks 2 viser hvilke tiltak som er gjennomført i én av sakene.

Faktaboks 2 Eksempel på saksgang i en sak hvor Arbeidstilsynet har vedtatt stans

03.04.2014	Tilsyn, med vedtak på stedet om stans på grunn av overhengende fare for liv og helse
04.04.2014	Vedtak om pålegg om identifikasjonskort og krav om opplysninger
09.04.2014	Avslutning av stans
23.04.2014	Varsel om stans fordi pålegg i brev 4. april 2014 ikke var oppfylt
06.05.2014	Vedtak om stans, jf. pålegg om identifikasjonskort og opplysninger
27.05.2014	Nytt tilsyn
28.05.2014	Varsel om pålegg om tilknytning til bedriftshelsetjeneste, i tillegg til kartlegging og risikovurdering av HMS-arbeid
16.06.2014	Vedtak om pålegg for manglene varslet i brev 28. mai 2014
19.06.2014	Stans oppheves etter mottatt dokumentasjon på identifikasjonskort, tilknytning til bedriftshelsetjeneste og oppfylt krav om opplysninger
30.06.2014	Varsel om pålegg om godtgjørelse for overtid og rutiner for å sikre at arbeidstidsbestemmelsene følges
02.07.2014	Varsel om tvangsmulkt knyttet til pålegg om HMS-arbeid
18.07.2014	Vedtak om tvangsmulkt knyttet til pålegg om HMS-arbeid
22.07.2014	Vedtak om pålegg om mangler knyttet til rutiner for arbeidstidsbestemmelser og godtgjørelse for overtidarbeid
04.08.2014	Varsel om stans fordi pålegg knyttet til arbeidstidsbestemmelser og godtgjørelse for overtidarbeid ikke var oppfylt
16.09.2014	Vedtak om stans, jf. pålegg om arbeidstidsbestemmelser og overtid

I tillegg til denne korrespondansen har Arbeidstilsynet også gitt fristutsettelse på flere av påleggene i egne brev på bakgrunn av søknader fra virksomheten.

Saken er avsluttet 11. februar 2015, med begrunnelse om at vedtak er oppfylt.

Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets oppfølging etter at de har fattet vedtak om stans

Etter vedtak om stans er det gjennomført totalt 32 handlinger for de 29 sakene.

Typiske handlinger fra Arbeidstilsynets side er

- vedtak om avslutning av stans
- brev eller e-post med fristutsettelse
- brev eller e-post med svar på mottatt dokumentasjon og videre oppfølging

Saksgjennomgangen viser at de aller fleste handlingene fra Arbeidstilsynets side er svar på eller oppfølging av spørsmål eller dokumentasjon fra virksomhetene.

I 17 saker har det vært en viss aktivitet fra Arbeidstilsynet etter at vedtak om stans ble fattet. Arbeidstilsynet har tatt kontakt med virksomhetene muntlig eller skriftlig, enten fordi virksomhetene delvis har dokumentert at pålegg er lukket, eller fordi de har bedt om fristutsettelse.

Av de 29 gjennomgåtte sakene er det 12 saker der det ikke er dokumentert noen form for aktivitet eller oppfølging fra Arbeidstilsynet etter vedtak om stans. Arbeidstilsynets retningslinje for bruk av reaksjoner slår fast at inspektøren aktivt skal følge opp vedtak om stans som pressmiddel etter at stansen er iverksatt, det vil si når fristen for gjennomføring av pålegg har gått ut. Retningslinjen anbefaler at inspektøren kontakter virksomheten ved brev, e-post eller telefon minst én gang per måned. Dette skal dokumenteres skriftlig. Gjennomgangen av de 29 sakene viser at Arbeidstilsynet i 14 saker ikke har fulgt opp virksomhetene én måned etter at vedtaket om stans trådte i kraft. Arbeidstilsynet har fulgt opp i åtte av sakene. De siste sju sakene har blitt avsluttet innen én måned.

De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet gir uttrykk for at de kjenner seg igjen i at det legges ned relativt mye mer arbeid før enn etter et vedtak om stans. De framhever at oppfølgingen kan være vanskelig fordi virksomhetene ofte forsvinner eller blir lagt ned, for så i mange tilfeller å gjenoppstå med andre navn. Flere virksomheter er heller ikke lokalisert på faste steder, og er derfor vanskelig å få tak i. Virksomhetene kan også være lokalisert langt fra tilsynskontorene.

Ifølge retningslinjen for bruk av reaksjoner skal Arbeidstilsynet dra tilbake til virksomheten etter seks måneder, dersom den ikke har gitt tilbakemelding om at pålegget er gjennomført. Av de 29 gjennomgåtte sakene er det bare i én sak at Arbeidstilsynet har vært på ny stedlig kontroll i løpet av seks måneder etter at vedtak om stans trådte i kraft. 19 av sakene i utvalget har blitt avsluttet før det har gått seks måneder. Ti saker har ikke blitt avsluttet innen seks måneder. Saksgjennomgangen viser at disse ti sakene ikke har blitt fulgt opp med stedlig kontroll innen seks måneder.

Saksgjennomgangen viser videre at flere av virksomhetene ikke svarer på brevene eller vedtakene som er gjort. I 16 av de 29 sakene er det ikke registrert noen form for tilbakemelding fra virksomhetene under hele saksforløpet. Gjennomgangen viser at Arbeidstilsynet ikke følger opp disse oftere enn andre virksomheter som gir tilbakemelding.

Arbeids- og sosialdepartementet har i brev 14. mars 2016 kommentert funnene fra saksgjennomgangen. Ifølge departementet viser saksgjennomgangen at Arbeidstilsynet har et forbedringspotensial når det gjelder oppfølging av stans som pressmiddel. Departementet opplyser at Arbeidstilsynet vil vurdere ulike tiltak.

4.6 Bruk av stans ved overhengende fare for liv og helse

Arbeidstilsynet kan ved overhengende fare for liv og helse stanse aktiviteter som gjelder faresituasjonen, selv om det ikke er gitt pålegg.

I Dokument 1 (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012* var det en merknad til mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet, blant annet oppfølging av vedtak om stans ved overhengende fare. I behandlingen av dokumentet uttalte komiteen at funnene reiser berettiget tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets oppfølging av tilsyn og graden av måloppnåelse for primæroppgavene. Komiteen understreket det klare ansvaret departementet har for å se til at de påpekte forholdene blir fulgt opp, jf. Innst. 123 S (2013–2014).

Arbeids- og sosialdepartementet opplyste i brev til Riksrevisjonen 17. mars 2015 at Arbeidstilsynet har rettet særlig oppmerksomhet mot hvordan regionene følger opp og avslutter vedtak om stans ved overhengende fare.

For å få en oppdatert vurdering av hvordan Arbeidstilsynet følger opp vedtak om stans ved overhengende fare, er det foretatt en gjennomgang av 19 saker. Årsaken til vedtak om stans i disse sakene er i hovedsak farlig arbeid i høyden, mangler ved maskiner eller bruk av maskiner, samt arbeid med asbest uten verneutstyr. I 16 av de 19 sakene er det under tilsynsbesøket også avdekket andre forhold som fører til at Arbeidstilsynet varslers om eller gir pålegg. De avdekkede forholdene omfatter blant annet manglende identifikasjonskort, at virksomheten ikke er tilknyttet bedriftshelsetjeneste, eller at det er gitt pålegg om å framskaffe dokumentasjon, for eksempel arbeidskontrakter og timelister.



Mange vedtak om stans skyldes farlig arbeid i høyden.

Foto: Arbeidstilsynet

Saksgjennomgangen viser at det i de fleste tilfellene er kontakt mellom inspektøren og virksomheten per telefon, SMS eller e-post samme dag eller svært kort tid etter at vedtaket om stans ble fattet. Dette er godt innenfor kravet i Arbeidstilsynets retningslinje for bruk av reaksjoner om at vedtak om stans skal følges opp innen 14 dager.

Virksomhetene gir som regel rask tilbakemelding om at forholdene er rettet opp. I 11 av de 17 sakene der det er gitt tilbakemelding, har denne kommet innen tre dager etter vedtaket om stans. Seks tilbakemeldinger er gitt innen én til fire uker. To av virksomhetene har ikke gitt noen form for tilbakemelding.

I 10 av de 17 sakene der virksomheten har gitt tilbakemelding, er det sendt inn dokumentasjon, i form av bilder eller skriftlig bekreftelse fra myndighetsorgan, på at forholdene er rettet opp. I 7 av de 17 sakene er det gitt tilbakemelding om at forholdene er rettet, men uten at det foreligger dokumentasjon.

Gjennomgangen av sakene viser at Arbeidstilsynet i 4 av de 19 sakene har vært på befaring etter at vedtaket om stans ble fattet. I to av tilfellene ble befaring gjennomført for å kontrollere virksomhetens udokumenterte opplysninger om at det var gjennomført tiltak for å rette opp forholdene. I de to øvrige sakene ble befaring gjennomført for å undersøke de faktiske forholdene, blant annet fordi virksomheten ikke hadde gitt noen form for tilbakemelding til Arbeidstilsynet.

Det framgår av retningslinjen for bruk av reaksjoner at Arbeidstilsynet skal dra tilbake til arbeidsplassen innen to måneder dersom virksomheten ikke følger opp vedtaket om stans. Gjennomgangen av sakene viser at det ofte går kort tid fra tilsynsbesøket og vedtak om stans på stedet til vedtaket blir avsluttet. Saken er i 18 av 19 tilfeller avsluttet før det har gått to måneder. I én sak er det verken gitt tilbakemeldinger fra virksomheten eller foretatt befarings eller nytt tilsyn som kan bekrefte at forholdene som lå til grunn for vedtaket om stans, er utbedret. Denne saken sto registrert med tilsynsstatus "til oppfølging" åtte måneder etter at vedtaket om stans ved overhengende fare for liv og helse ble fattet.

Én av de gjennomgåtte sakene viser vanskelighetene med å følge opp mobile virksomheter som i stedet for å følge opp pålegg fra Arbeidstilsynet, avslutter arbeidet. For beskrivelse av denne saken, se faktaboks 3.

Faktaboks 3 Eksempel på sak med mobil virksomhet

Etter et tilsyn 5. september 2014 fattet Arbeidstilsynet vedtak om stans på grunn av farlig arbeid i høyden. Det ble 10. september 2014 gitt flere pålegg på grunn av store mangler ved arbeidsutstyr, stillas og verneutstyr samt manglende identifikasjonskort. Virksomheten ga tre uker etter vedtaket om stans beskjed om at den ikke lenger skulle utføre arbeid på byggeplassen, og vedtaket om stans ble derfor avsluttet.

Virksomheten ga ikke tilbakemelding om pålegget om identifikasjonskort, og det ble derfor fattet et nytt vedtak om stans av all aktivitet i virksomheten 21. oktober 2014. Etter dette foreligger det ingen innsendt dokumentasjon i saken. Oppfølging av det siste vedtaket om stans er i Arbeidstilsynet registrert som avbrutt i slutten av november 2014, og det er opplyst at saken vil bli åpnet igjen dersom de kommer i kontakt med virksomheten.

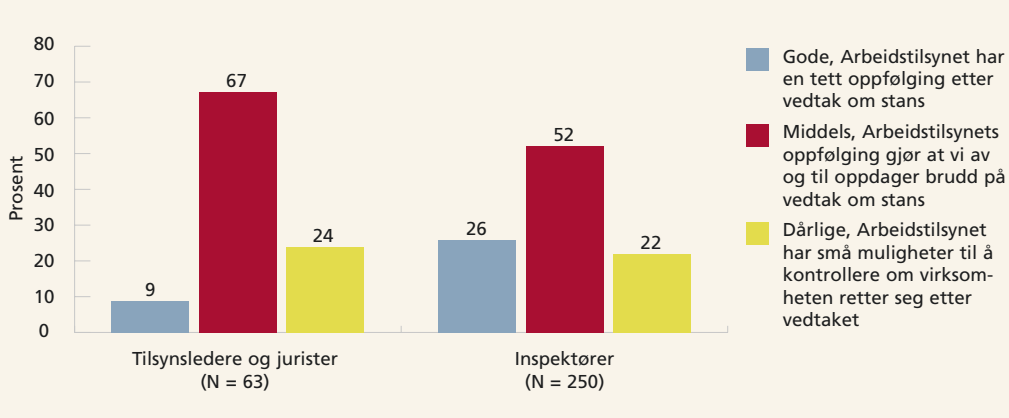
Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

Det er i intervju tatt opp med Direktoratet for arbeidstilsynet at gjennomgangen av de 19 sakene viser at tilsynet i hovedsak har fulgt opp vedtakene om stans ved overhengende fare for liv og helse på en god måte. Direktoratet uttaler at det etter Riksrevisjonens merknad i Dokument 1 (2013–2014) aktivt har fulgt opp hvordan regionene arbeider med oppfølging av vedtak om stans ved overhengende fare. Direktoratet har blant annet foretatt en intern saksgjennomgang av et utvalg saker for å belyse Arbeidstilsynets oppfølging av stans ved overhengende fare. Arbeids- og sosialdepartementet bekrefter i brev 14. mars 2016 at Arbeidstilsynet etter Riksrevisjonens tidligere merknad knyttet til oppfølging av vedtak om stans ved overhengende fare, har jobbet mye med å forbedre dette området. Departementet ser det derfor som positivt at saksgjennomgangen nå viser god oppfølging fra Arbeidstilsynets side etter vedtak om stans.

4.7 Arbeidstilsynets vurdering av mulighetene for å oppdage og reagere på brudd på vedtak om stans

I spørreundersøkelsen ble både inspektører, tilsynsledere og jurister spurt om hvordan de vurderer Arbeidstilsynets muligheter til å oppdage at virksomheter ikke respekterer vedtak om stans. Svarene viser at til sammen 74 prosent av inspektørene mener at Arbeidstilsynet har middels eller små muligheter til å oppdage brudd på vedtak om stans. 26 prosent mener at mulighetene til å oppdage brudd er gode, og at Arbeidstilsynet har en tett oppfølging etter vedtak om stans, jf. figur 9.

Figur 9 Respondentenes svar på spørsmål om hvordan de vurderer Arbeidstilsynets muligheter til å oppdage at virksomheter ikke respekterer vedtak om stans, tall i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

Tilsynsledere, jurister og inspektører ble i spørreundersøkelsen bedt om å uttale seg om hvorfor det er vanskelig å kontrollere om virksomheter respekterer vedtak om stans. Mange peker på at geografi og lange avstander mellom virksomhetene og tilsynskontorene gjør det vanskelig å gjennomføre kontroller. Andre viser til at knapphet på tid gjør det krevende å følge opp etter regelverket. Samtidig peker en del på at det er vanskelig å følge opp virksomheter som stadig flytter på seg, går konkurs eller skifter navn. Noen framhever også at målet om å gjennomføre et høyt antall tilsyn gjør at regionene heller prioriterer nye tilsyn enn å følge opp tidligere pålegg.

Direktoratet for arbeidstilsynet uttaler i intervju at det er en kjent problemstilling at en del virksomheter starter opp igjen arbeidet straks Arbeidstilsynet er “ute av porten” etter å ha gitt vedtak om stans på stedet. Også regionene påpeker at det er krevende å kontrollere om vedtak om stans etterleves, og viser i den forbindelse blant annet til lange avstander, mobile virksomheter og knapphet på kontrollressurser.

Direktoratet opplyser i intervju at Arbeidstilsynet fra mai 2015 endret retningslinjen for reaksjoner. En gjennomgang av dokumentene viser at både den tidligere og den nye versjonen av retningslinjen la til grunn at Arbeidstilsynet skal dra tilbake til virksomheten innen seks måneder dersom virksomheten ikke har gitt tilbakemelding om at pålegget er gjennomført. Direktoratet påpeker at det er presisert i den nye utgaven av retningslinjen at det må foretas en konkret vurdering ut fra de påleggene som er gitt, om det er nødvendig å dra tilbake til virksomheten på et tidligere tidspunkt. Direktoratet understreker at det ikke er mulig å forsikre seg fullt ut om at vedtak om stans ikke blir brutt, men påpeker at endringene i retningslinjen skal bidra til at Arbeidstilsynet i større grad oppdager virksomheter som ikke overholder vedtak om stans.

29 prosent av inspektørene opplyser at de har avdekket at en virksomhet ikke har respektert et vedtak om stans. Ifølge Arbeidstilsynets retningslinje for bruk av reaksjoner skal anmeldelse alltid vurderes når vedtak om stans ikke blir respektert. Blant inspektørene som har avdekket dette,²⁶ svarer 63 prosent at virksomheten ble anmeldt. 31 prosent hadde muntlig dialog med virksomheten. 22 prosent svarer at de ikke gjorde noe fordi arbeidet som virksomheten utførte, var avsluttet og det derfor ikke lenger var grunnlag for stans. I tillegg svarer 7 prosent at de ikke gjorde noe, fordi de antok at videre oppfølging ikke ville føre fram.

26) N = 72. Respondentene kunne på dette spørsmålet oppgi flere svar.

4.8 Bruk av overtredelsesgebyr

Arbeidstilsynet fikk 1. januar 2014 hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Formålet med gebyret er å påføre virksomheten en ulempe som en reaksjon mot en overtredelse som virksomheten har begått. Overtredelsesgebyr skiller seg fra Arbeidstilsynets øvrige reaksjonsmidler (pålegg, tvangsmulkt og stans), der målet først og fremst er å sikre at de følger loven framover. Overtredelsesgebyr kan benyttes i tilfeller der Arbeidstilsynet påviser alvorlige eller gjentatte lovbrudd som ikke er alvorlige nok til anmeldelse, og der bevis- og rettssituasjonen er enkel og avklart.²⁷

4.8.1 Hvilke prosedyrer er etablert for å ilegge overtredelsesgebyr?

Det er regiondirektøren som er ansvarlig for, og skal være orientert om, saker der overtredelsesgebyr vurderes og eventuelt blir gitt. Inspektøren er imidlertid den som er nærmest til å vurdere hvor alvorlig overtredelsen er. Videre skal overtredelsesgebyr alltid ilegges i samarbeid med en jurist.²⁸

I oppstartsfasen har Arbeidstilsynets arbeidsmiljøkriminalitetsgruppe hatt en sentral rolle i diskusjonen om overtredelsesgebyr. Gruppen ledes av direktoratet og består av en jurist fra hver region. Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser at det har gitt føringer til regionene om at der de vurderer at det vil være et avvik fra tidligere praksis å ilegge overtredelsesgebyr, skal dette tas opp med arbeidsmiljøkriminalitetsgruppen. Dersom overtredelsesgebyr tidligere er ilagt for et tilsvarende forhold, er en slik avklaring ikke nødvendig. Det har dermed, etter en innledende fase med avklaringer med arbeidsmiljøkriminalitetsgruppen, vært opp til regionene selv om de skal ilegge overtredelsesgebyr. Direktoratet for arbeidstilsynet er klageorgan for vedtak om overtredelsesgebyr.

4.8.2 I hvilket omfang og i hvilke saker har Arbeidstilsynet benyttet overtredelsesgebyr?

Direktoratet for arbeidstilsynet ga i et notat 25. april 2014 føringer for på hvilke områder det kan være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr. Sosial dumping og tekniske bestemmelser ble trukket fram som områder som skulle prioriteres først. Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker i intervju at føringene ikke er begrensende, det vil si at det er mulig å ilegge overtredelsesgebyr også på andre områder.

I perioden fra 1. januar 2014 til 13. oktober 2015 forelå det 13 endelige vedtak om overtredelsesgebyr, se tabell 7.

Tabell 7 Endelige vedtak om overtredelsesgebyr 2014 – 13. oktober 2015 fordelt på type brudd, antall saker

Type brudd avdekket i tilsyn	Antall saker
Arbeid i høyden	6
Asbest	3
Arbeidstid og overtidbetaling	2
Kjemisk eksponering	1
Manglende sikkerhet ved utstyr	1
Sum	13

Kilde: Arbeidstilsynet

27) Arbeidstilsynet, *Retningslinje for Arbeidstilsynets innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Anmeldelser og overtredelsesgebyr*, 10.06.2015, s. 8–9.

28) Arbeidstilsynet, notat fra direktoratet til regiondirektørene, 25.04.2014

Gebyrene er i all hovedsak ilagt for forhold knyttet til sikkerhet. Det er i liten grad ilagt overtredelsesgebyr for sosial dumping. Bare i to tilfeller er det ilagt overtredelsesgebyr for lovovertridelser som gjelder lønn og arbeidstidsbestemmelser.²⁹

I tillegg til de 13 sakene der det foreligger endelige vedtak, er det 16 saker der det er fattet vedtak, men der vedtaket ikke er endelig per 13. oktober 2015.³⁰ I disse sakene pågår det enten klagebehandling, eller vedtaket er fattet så nylig at det er usikkert om det vil bli klagesak. En gjennomgang viser at alle saker unntatt én dreier seg om sikkerhet. Direktoratet for arbeidstilsynet bekrefter i intervju at det hittil i størst grad er ilagt overtredelsesgebyr for usikret arbeid i høyden og i asbestsaker. Direktoratet framhever samtidig at dårlig sikkerhet for utenlandske arbeidstakere, og ikke bare forhold som gjelder lønn og arbeidstidsbestemmelser, kan ha sammenheng med sosial dumping.

Intervjuene med regionene viser at bevissituasjonen er en viktig årsak til at overtredelsesgebyr stort sett har blitt brukt på forhold som gjelder sikkerhet. Det er enklest å ilegge overtredelsesgebyr for konkrete tekniske forhold. Faktum skal være klart ved bruk av overtredelsesgebyr, og det er ifølge regionene ofte ikke tilfelle i saker som gjelder sosial dumping. En annen årsak er at direktoratet har lagt seg på en forsiktig linje ved innføringen av overtredelsesgebyr. To regioner viser til at dette har bidratt til at det har vært vanskelig å komme i gang med å bruke overtredelsesgebyr i saker som gjelder sosial dumping. Direktoratet bekrefter i intervju at det har gitt føringer om at Arbeidstilsynet skulle starte forsiktig og vinne erfaringer innen visse områder før bruken skulle utvides.

Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i brev 14. mars 2016 at det på områder som for eksempel lønn og arbeidstid, ofte kan være vanskelig å framskaffe tilstrekkelig og riktig dokumentasjon fra useriøse virksomheter som gir grunnlag for et vedtak om overtredelsesgebyr. Hva som er god nok dokumentasjon vil variere i den enkelte sak. Arbeidstilsynet vil arbeide videre med å gjøre det enklere å vurdere hvilken dokumentasjon som må foreligge og med retningslinjer/føringer for bruk av overtredelsesgebyr og hvilke regelbrudd som skal eller bør anmeldes. Departementet viser for øvrig til at Arbeidstilsynet har hatt en klar økning fra 9 tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr i 2014 til 24 i 2015. Alle regionene har fått erfaring med bruk av reaksjonen. Dette gir ifølge departementet et godt grunnlag for økt bruk videre framover.

4.8.3 Hva er årsakene til at overtredelsesgebyr ikke blir ilagt mer?

Spørreundersøkelsen viser at 26 prosent av inspektørene og 60 prosent av tilsynslederne og juristene har vært på, eller vært involvert i, tilsyn der det har vært vurdert å ilegge overtredelsesgebyr, men der det ikke har blitt ilagt. Disse respondentene ble bedt om å opplyse hva som var årsakene til at det ikke ble ilagt overtredelsesgebyr, og de kunne oppgi flere svar.

Anmeldelse brukes i stedet

Den viktigste årsaken som ble trukket fram av tilsynslederne og juristene, var at forholdet ble anmeldt i stedet. 55 prosent oppga dette som en årsak. Blant inspektørene var det en noe mindre andel (29 prosent) som oppga dette som årsak.

29) Arbeidstilsynet, *Overtredelsesgebyr – kort info om tilsynssaker hvor det er gitt varsel eller vedtak om overtredelsesgebyr (fra 01.01.2014–13.10.2015)*.

30) Utover dette foreligger det per 13.10.2015 også fire saker der overtredelsesgebyr er varslet, men ikke vedtatt, og to saker der Arbeidstilsynet trakk tilbake vedtaket om overtredelsesgebyr etter klage. Disse seks sakene inngår ikke i analysen.

Direktoratet for arbeidstilsynet uttaler i intervju at det er ulike syn i etaten på om muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr skal føre til færre anmeldelser. Direktoratet har lagt til grunn at grove lovbrudd uansett skal anmeldes, mens overtredelsesgebyr skal brukes når Arbeidstilsynets øvrige virkemidler ikke er gode nok. Direktoratet håper at det ikke utvikler seg en praksis der det ilegges overtredelsesgebyr i saker som egentlig skulle ha vært anmeldt.

Riksadvokaten gir i intervju uttrykk for at det var forventet færre anmeldelser til politiet som følge av innføringen av overtredelsesgebyr, men registrerer at antall anmeldelser ikke har gått ned. Riksadvokaten påpeker også at denne lovendringen kunne ha redusert antall anmeldelser, og dermed bidratt til å motivere politiet til raskere behandling av de færre og alvorligere anmeldelsene de hadde fått inn.

Ressurskrevende og komplisert

Om lag en tredel av tilsynslederne og juristene gir uttrykk for at det er komplisert å vurdere om det er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr, eller at det er ressurskrevende å ilegge gebyr. Også blant inspektørene er ressurser (21 prosent) og kompleksitet (30 prosent) løftet fram som viktige årsaker. Direktoratet bekrefter i intervju at det kan være komplisert og tidkrevende for inspektørene å vurdere om lovens kriterier for bruk av overtredelsesgebyr er oppfylt.

Intervjuene med regionene viser at mange i 2014 oppfattet prosedyrene for ileggelse av overtredelsesgebyr som omstendelige, fordi alle saker den gang skulle diskuteres i arbeidsmiljøkriminalitetsgruppen. Regionene oppfatter imidlertid at bruken av overtredelsesgebyr etter hvert har blitt mer avklart. Det er derfor mindre behov for å diskutere saken i arbeidsmiljøkriminalitetsgruppen før det fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

Ikke god nok dokumentasjon

Juristene og tilsynslederne legger også stor vekt på forhold ved selve overtredelsen. 37 prosent oppgir som en årsak at overtredelsen ikke var alvorlig nok, og 32 prosent at dokumentasjonen ikke var god nok.

Regionene bekrefter i intervju betydningen av å innhente nok dokumentasjon under tilsynet. To av regionene påpeker at problematisering av selvinkriminering i oppstartfasen kan ha skapt usikkerhet. Med selvinkriminering menes å bidra til sin egen domfellelse ved å avgi forklaring eller gi tilgang til andre bevis. På grunn av overtredelsesgebyrets strafferettslige karakter, vil vernet mot selvinkriminering legge noen begrensninger på Arbeidstilsynets krav om opplysninger og bruk av opplysninger. For eksempel vil en virksomhet – der det er gitt varsel om overtredelsesgebyr – kunne nekte å gi opplysninger som kan bidra til at virksomheten ilegges gebyr.³¹

Selvinkriminering ble tatt opp på informasjonsmøter, særlig den første tiden etter at overtredelsesgebyr ble innført. At dette ble framstilt som et mulig problem, kan ifølge de to regionene ha ført til at noen inspektører ble utrygge og engstelige for å gjøre feil. Verken regionene eller direktoratet ser likevel på selvinkrimineringsprinsippet som en vesentlig hindring for bruken av overtredelsesgebyr som virkemiddel, fordi Arbeidstilsynet gjennom ordinære tilsyn har rett til å innhente nødvendig dokumentasjon.

31) Arbeidstilsynet, *Retningslinje for Arbeidstilsynets innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Anmeldelser og overtredelsesgebyr*, 10.06.2015, s. 16.

Hvilke forhold som kan gjøre det aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr, oppfattes som uklart

Blant inspektørene som har svart på hvorfor det ikke ble ilagt overtredelsesgebyr, viser 33 prosent til at det ikke er avklart hvilke forhold som kan gjøre det aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr. 11 prosent av tilsynslederne og juristene peker på det samme.

Alle de tre intervjuede regionene mener at bruken av overtredelsesgebyr er avklart, og viser til etatens retningslinjer. Det kan ifølge to av regionene likevel være at inspektørene er usikre på hvordan overtredelsesgebyr skal brukes.

Selv om regionene oppfatter bruken av overtredelsesgebyr som avklart, påpeker to regioner at det i stor grad har vært overlatt til regionene i hvilken grad og hvordan overtredelsesgebyret skal brukes. Én av de to regionene viser til at direktoratet skal være klageinstans, og derfor ikke vil legge seg opp i vurderingen av ileggelsen. Direktoratet påpeker i intervju at det er en balansegang å skulle bidra i en diskusjon om generelle spørsmål av betydning for etaten, samtidig som direktoratet er klageorgan.

Svakheter ved opplæringen

En del av inspektørene påpeker mangler ved opplæringen. 11 prosent har vist til mangler ved opplæringen som en årsak til at overtredelsesgebyr ikke har blitt ilagt i tilsyn der det har vært vurdert. Blant inspektørene som ikke har vært involvert i slike tilsyn, sier 29 prosent seg uenig i påstanden "Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av overtredelsesgebyr." Blant tilsynslederne og juristene er det færre som påpeker mangler ved opplæringen. 3 prosent viser til dette som en årsak til at det ikke ble ilagt overtredelsesgebyr.

Intervjuene med regionene viser at det kan være vanskelig å få kunnskapen godt nok ut i organisasjonen. Bevisstgjøring internt og videreformidling av kunnskap fra juristene til inspektørene trekkes fram som sentrale utfordringer.

Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser i intervju at det har blitt gitt mye informasjon om bruken av overtredelsesgebyr. Det er satt inn mye ressurser på både opplæring, informasjon og i arbeidsmiljøkriminalitetsgruppen, for å gjøre Arbeidstilsynet godt rustet til å benytte overtredelsesgebyr. Det har også vært tema i Arbeidstilsynets ledergruppe. Videre har det vært gjennomført flere høringsrunder i regionene i regi av direktoratet, med tosidig formål om både læring og bevisstgjøring om bruken.

Direktoratet sier for øvrig i intervjuet at de gjenkjenner de ulike utfordringene slik de kom fram i spørreundersøkelsen.

4.9 Bruk av anmeldelser

4.9.1 Hvilke forhold blir anmeldt?

Arbeidstilsynet anmeldte i andre halvår 2014 i alt 66 saker til politiet. En gjennomgang av anmeldelsene viser at personskader lå til grunn for nesten halvparten av sakene. Om lag to tredeler av anmeldelsene gjaldt direkte helseskader i form av arbeidsulykker (inkludert dødsulykker), fare for arbeidsulykker eller risiko for helse-skade som følge av arbeid med asbest, jf. tabell 8.

Tabell 8 Anmeldelser fra Arbeidstilsynet i andre halvår 2014 fordelt på sakstype, antall saker (N = 66)

Sakstype	Antall saker
Personskade	30
Fare for arbeidsulykke	6
Dødsulykke	4
Ulovlig arbeid med asbest	3
Brudd på vedtak om stans	8
Ulovlig overtid	4
Brudd på allmenngjøringsloven	2
Mange alvorlige brudd	4
Andre forhold	5
Sum	66

Kilde: Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

Den resterende tredelen av anmeldelsene dreide seg i stor grad om andre former for grove lovbrudd og/eller at virksomheten i liten grad har vist vilje til å rette seg etter pålegg fra Arbeidstilsynet. Åtte av anmeldelsene gjaldt brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans. Noen av disse anmeldelsene omfattet flere forhold enn brudd på vedtaket om stans, for eksempel brudd på ulike sikkerhetsbestemmelser. Arbeidstilsynet har i disse tilfellene stanset arbeidet på grunn av overhengende fare, for eksempel usikret arbeid i høyden, men har så avdekket at virksomheten likevel har fortsatt arbeidet. I to av anmeldelsene som gjaldt brudd på vedtak om stans opplyste Arbeidstilsynet at de hadde mistanke om sosial dumping. Anmeldelsen omhandlet ikke dette forholdet direkte, men Arbeidstilsynet videreformidlet likevel informasjon til politiet om bakgrunnen for mistanken.

Tabell 8 viser fire anmeldelser av ulovlig overtid, og to anmeldelser for brudd på allmenngjøringsloven. Allmenngjøringsloven eller andre forhold som er relevante for sosial dumping, inngår imidlertid også som en del av alle sakene innenfor kategoriene “mange alvorlige lovbrudd” og “andre forhold”. Eksempler er ulovlig renholdsarbeid, og brudd på opplysningsplikten, blant annet om arbeidstid. Ved å slå disse kategoriene sammen, og å tilføye de to bruddene på stanssakene som inneholder opplysninger om mistanke om sosial dumping, vil 17 av de 66 anmeldte sakene i andre halvår 2014 være relatert til problematikk som gjelder sosial dumping.

Arbeidstilsynet har i sin retningslinje for anmeldelse ti kriterier,³² og minst ett av dem bør være til stede for at et regelbrudd eller mistanke om det skal anmeldes:

- fare for arbeidstakernes sikkerhet eller helse
- brudd på elementær sikkerhet eller andre grove brudd
- gjentatte brudd
- flere mindre brudd som samlet kan anses som grove
- brudd på vedtak om stans
- hindring av tilsyn
- sak av prinsipiell karakter
- grove overtredelser av allmenngjorte tariffavtaler
- falsk forklaring til Arbeidstilsynet
- misbruk av identifikasjonskort

Gjennomgangen av anmeldelsene fra andre halvår 2014 og statistikk fra Politidirektoratet (jf. kapittel 5) viser at de to første kriteriene danner grunnlag for de fleste anmeldelsene. De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet bekrefter at arbeidsulykker og sikkerhet har blitt høyere prioritert enn lovbrudd som gjelder sosial dumping. Én region sier imidlertid at det har vært en utvikling over tid, slik at etaten nå i større grad også anmelder for andre forhold enn mangel på sikring. De to andre regionene gir uttrykk for at det er for få anmeldelser av andre forhold enn sikkerhet. Én av disse regionene påpeker at Arbeidstilsynet burde ha avdekket og anmeldt flere større saker som gjelder sosial dumping.

Som årsak viser én av regionene til at det tidligere bare var mulig å gi forelegg for allmenngjøringsaker, og at politiet har gitt saker med så lav strafferamme lav prioritet. Endring av strafferammen kan føre til at regionen heretter vil anmelde flere slike saker. En annen region framhever muligheten til å gi overtredelsesgebyr som en viktig årsak til at antall anmeldelser ikke er høyere enn det er. Regionen viser til at Arbeidstilsynet har behov for raskere reaksjoner enn det anmeldelse kan gi, fordi mange virksomheter legges ned.

Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser i intervju at det er et mål å øke antall riktige anmeldelser. Blant annet bør Arbeidstilsynet anmelde flere saker der lovbrudd kan føre til skader. Direktoratet påpeker at anmeldelser av ulykker også kan ha sammenheng med sosial dumping, i og med at manglende etterlevelse av sikkerhetsbestemmelser er særlig aktuelt på arbeidsplasser med mange utenlandske arbeidstakere. Direktoratet framhever videre at det i en del tilfeller vil være vanskelig å gi en objektiv beskrivelse av lovbruddet, og det kan føre til at dokumentasjonen ikke anses som god nok til at forholdet blir anmeldt. Dette gjelder blant annet lønn.

Statistikk fra Politidirektoratet viser at to politidistrikter har mottatt vesentlig flere anmeldelser for ulovlig overtid enn de øvrige politidistriktene. Ett av disse, Rogaland politidistrikt, forklarer i intervju at det er bygget opp gjensidig tillit mellom Arbeidstilsynet og politidistriktet over tid, noe som senker terskelen for anmeldelse. Arbeidstilsynet Vestlandet bekrefter at politidistriktet tar tak i sakene og gir forelegg. Dette har gitt Arbeidstilsynet i distriktet gode incentiver til å arbeide videre med tilsvarende saker.

32) De to siste punktene (falsk forklaring og misbruk av identifikasjonskort) var ikke blant anmeldelseskriteriene i retningslinjen fra 01.01.2014, men har kommet inn i retningslinjen fra 10.06.2015.

4.9.2 Hva er årsakene til at saker ikke blir anmeldt?

Spørreundersøkelsen viser at 44 prosent av Arbeidstilsynets inspektører har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. Blant tilsynslederne og juristene er tilsvarende andel 70 prosent.

Respondenter som har latt være å anmelde etter tilsyn der det har vært aktuelt, ble i spørreundersøkelsen bedt om å opplyse hva som var årsakene til at det ikke ble anmeldt. 36 prosent av alle respondentene som har svart på dette spørsmålet,³³ mener at det er ressurskrevende å anmelde. I kommentarfeltet trekkes særlig mangelfull juristkapasitet fram. Én av de intervjuede regionene opplyser at det har vært et stort arbeidspress for juristene i regionen. De to andre regionene gir uttrykk for at juristkapasitet ikke er til hinder for at anmeldelser blir prioritert, selv om det er ressurskrevende og komplisert å anmelde. Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev 14. mars 2016 at Arbeidstilsynet vil tilrettelegge for bedre kapasitet for bruk av anmeldelser, overtredelsesgebyr og oppfølging av saker for øvrig.

Blant inspektørene pekes det også på andre interne forhold i Arbeidstilsynet, som mangler ved opplæring i bruk av anmeldelse (9 prosent), og at det var uklart hvem i Arbeidstilsynet som hadde ansvar for å skrive anmeldelsen (15 prosent). Videre oppgir 13 prosent av inspektørene det som en årsak at det ikke er avklart hvilke forhold som kan gjøre det aktuelt å anmelde. Ingen av tilsynslederne og juristene viser til disse årsakene. De tre intervjuede regionene sier at de ikke kan se at det er usikkerhet om hvem som har ansvar for å skrive anmeldelsen. Det er ifølge regionene klare retningslinjer for hva som skal anmeldes, og hvordan det skal skje. Én av regionene forklarer funnene fra spørreundersøkelsen med at noen ansatte ikke er klar over at det finnes retningslinjer for anmeldelse, og/eller at de ikke har satt seg godt nok inn i disse.

En annen årsak som trekkes fram i spørreundersøkelsen, er at politiet henlegger saker i så stor grad at det ofte ikke er noe poeng i å anmelde. 45 prosent av inspektørene som har svart på dette spørsmålet, viser til politiets henleggelsespraksis som en årsak. Tilsvarende tall blant tilsynslederne og juristene er 27 prosent. Dette bekreftes også i intervju med regionene. Regionene påpeker imidlertid at det kan være variasjoner mellom de ulike politidistriktene i regionen, eller at politiets prioriteringer kan variere over tid. For eksempel kan det være vanskelig å få etterforsket arbeidsmiljøsaker i tiden etter at andre store tunge saker har kommet inn til politiet. Direktoratet for arbeidstilsynet bekrefter i intervju at det er stor variasjon mellom politidistriktene i hvor mange saker som blir henlagt. Direktoratet forventer imidlertid at situasjonen vil bli bedre i løpet av en toårsperiode, og viser til at det har kommet nye signaler fra Politidirektoratet om at arbeidslivskriminalitet skal prioriteres.

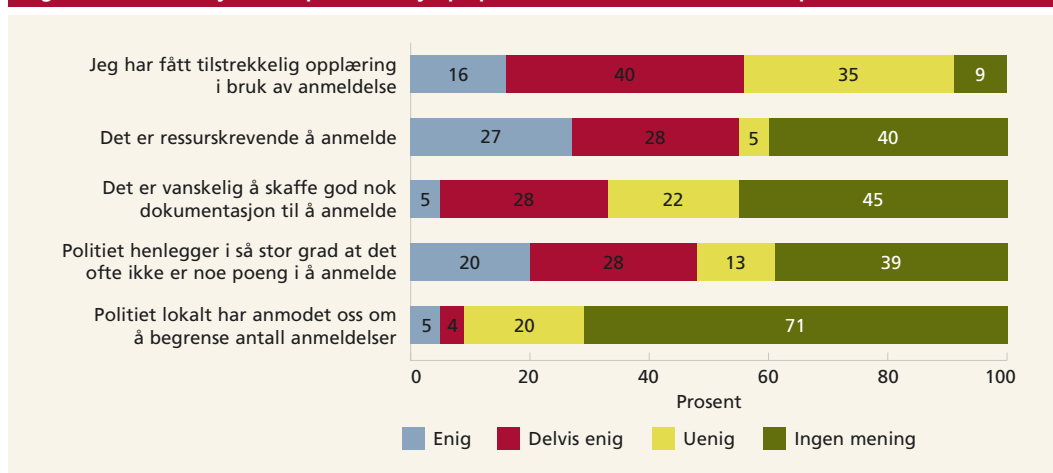
Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at svarene fra spørreundersøkelsen er viktig å ta med seg i det videre arbeidet, og at de synes å indikere at det blant informantene i Arbeidstilsynet er en del som mener at sakene ikke prioriteres tilstrekkelig fra politiets side. Departementet påpeker imidlertid at majoriteten at arbeidsmiljøsakene som blir anmeldt til politiet faktisk blir oppklart, jf. punkt 5.3 om oppklaringsprosent. Departementet presiserer videre at begrepet "henleggelse" dekker et bredt spekter av avgjørelseskoder, der enkelte teller som oppklart og andre som ikke-oppklart. Med unntak av saker hvor det er henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, betyr ikke en henleggelse at det ikke er foretatt etterforskningskritt i en sak. Det vil også være saker hvor politiets etterforskning ikke avdekker straffbare forhold og som dermed henlegges av den grunn.

33) 111 inspektører og 44 i respondentgruppene tilsynsledere og jurister har svart at de har latt være å anmelde etter tilsyn der det har vært aktuelt, n = 155. Disse har svart på spørsmålet om årsaker til at det ikke ble anmeldt. Respondentene kunne oppgi flere svar.

I alle respondentgruppene pekes det også på forhold ved selve overtredelsen. Juristene legger størst vekt på dette aspektet. I denne gruppen peker 71 prosent på at overtredelsen ikke var alvorlig nok og 55 prosent på at dokumentasjonen ikke var god nok.

De inspektørene som ikke besvarte spørsmålet om årsaker,³⁴ har tatt stilling til noen påstander om anmeldelse, jf. figur 10. Som figuren viser, mener om lag en tredel at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av anmeldelse. Om lag halvparten mener det er ressurskrevende å anmelde, og en tilsvarende andel mener at politiet henlegger i så stor grad at det ofte ikke er noe poeng i å anmelde. Til sammen 9 prosent mener at politiet lokalt har anmodet om at antall anmeldelser begrenses.

Figur 10 Arbeidstilsynets inspektørers syn på påstander om anmeldelse, tall i prosent (n = 113)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

4.9.3 Hvordan vurderer politiet kvaliteten på Arbeidstilsynets anmeldelser?

16 av de 17 politidistriktene som har blitt intervjuet eller svart på brev med spørsmål, gir uttrykk for at kvaliteten på Arbeidstilsynets anmeldelser er god eller stort sett god. Arbeidstilsynet beskriver vanligvis i anmeldelsene hvem som bør avhøres, og hvilke spørsmål som bør stilles. Det politidistriktet som ikke er fornøyd med kvaliteten på Arbeidstilsynets anmeldelser, viser til at hyppige endringer i lover og forskrifter har ført til at påtalejuristen har måttet bruke lang tid på å undersøke om rettsreglene som Arbeidstilsynet har brukt, hadde trådt i kraft på gjerningstidspunktet. Det er ifølge dette politidistriktet ønskelig at anmeldelsen inneholder klarere hjemmelsrekker for de henviste lovbruddene. Også to andre politidistrikter trekker fram at hjemmelsgrunnlaget kan bli tydeligere, selv om de stort sett er fornøyd med kvaliteten. Hvis hjemmelsgrunnlaget er tydeligere, vil ansvarlig jurist raskere kunne ferdigstille saken.

To av de intervjuede politidistriktene har tidligere erfart at anmeldelsene var av varierende kvalitet, og har gått i dialog med Arbeidstilsynet for å heve kvaliteten. Begge har erfart at Arbeidstilsynets anmeldelser ble bedre etter dette.

34) 113 inspektører har svart nei på spørsmålet om de har vært i en situasjon der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. De har derfor heller ikke svart på spørsmålet om årsaker til at det ikke ble anmeldt.

4.9.4 Hvor lang tid bruker Arbeidstilsynet på å anmelde?

Det er gjennomgått hvor lang tid Arbeidstilsynet har brukt på å anmelde de 66 sakene i utvalget. I tillegg er det innhentet synspunkter fra 17 politidistrikter gjennom brev eller intervju.

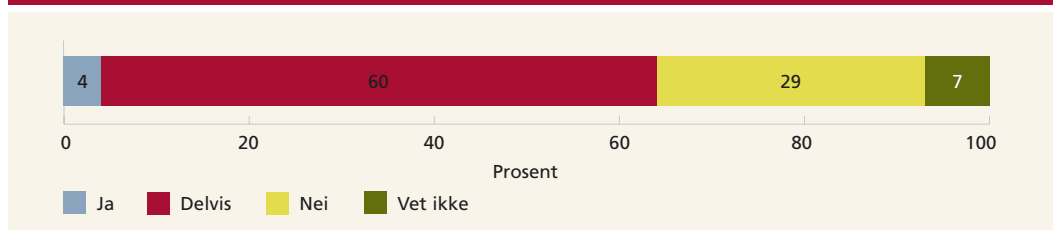
Blant de 66 anmeldelsene gjelder 34 ulykker som har ført til personskade eller død. Det går i gjennomsnitt 63 dager fra ulykken finner sted og til Arbeidstilsynet anmelder. I ca. halvparten av tilfellene har Arbeidstilsynet brukt seks uker eller mindre på å anmelde. I sju saker går det mer enn tre måneder, og maksimal tid blant disse er sju måneder. 13 av 17 politidistrikter svarer at Arbeidstilsynet som regel oversender anmeldelser etter ulykker innen rimelig tid. Det framgår videre både av intervjuer og av svar på brevene fra politidistriktene at politiet og Arbeidstilsynet i mange tilfeller rykker ut sammen til ulykkesstedet. Politiet vil derfor ofte ha opprettet sak før de mottar anmeldelsen fra Arbeidstilsynet.

I utvalget inngår det også 32 saker der det er avdekket forhold under ordinære tilsyn som gir grunnlag for anmeldelse. Arbeidstilsynet har i halvparten av disse sakene brukt seks uker eller mindre på å anmelde. I 10 av de 32 sakene har det tatt mer enn tre måneder fra tilsyn er gjennomført, til anmeldelse er sendt inn. En gjennomgang av Arbeidstilsynets dokumentasjon i disse sakene viser at saksbehandlingstiden i all hovedsak kan forklares med korrespondanse med virksomheten, der Arbeidstilsynet innhenter dokumentasjon og gir pålegg. Blant de 17 politidistriktene er det 2 som mener det tar for lang tid fra et ulovlig forhold er avdekket, til politiet mottar anmeldelse. Ett av de to politidistriktene gir uttrykk for at lang tid før et forhold anmeldes, gjør det vanskeligere å etterforske.

4.10 Arbeidstilsynets syn på de største utfordringene med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om respondentene opplever at reaksjonene som blir brukt mot sosial dumping, har god effekt. Blant inspektørene som har mest erfaring med tilsyn mot sosial dumping,³⁵ er det 60 prosent som mener at reaksjonene delvis har effekt. 29 prosent mener at reaksjonene ikke har god effekt, mens 4 prosent mener at de har god effekt, jf. figur 11.

Figur 11 Arbeidstilsynets inspektørers svar på om de opplever at reaksjoner som blir brukt mot sosial dumping, har god effekt, tall i prosent (n = 73)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

I intervjuer i Arbeidstilsynet har tre regioner og direktoratet gitt sine synspunkter på hva de ser som de største utfordringene i arbeidet med å bekjempe sosial dumping og alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet. Videre har respondentene i spørreundersøkelsen kommentert hva de mener er de viktigste tiltakene som kan gjøre Arbeidstilsynet

35) Svarene fra de som de tolv siste månedene har gjennomført elleve eller flere tilsyn der sosial dumping er hovedformålet, er tatt med.

bedre i arbeidet med å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Respondentene trekker fram tre hovedtemaer: forhold innad i Arbeidstilsynet, lovgivning og sanksjoner, og samarbeid med andre etater.

4.10.1 Forhold innad i Arbeidstilsynet

Mange av de ansatte påpeker at forhold innad i Arbeidstilsynet må endres. Blant annet er mange opptatt av at det må være nok tid til tilsynsarbeidet, og at dette må gjelde i alle fasene, det vil si forarbeid, gjennomføring og etterarbeid. De tre intervjuede regionene og Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at det har utviklet seg et arbeidsmarked som er uoversiktlig og tidkrevende å arbeide med.

Kompetanse og opplæring er også et tema mange respondenter framhever som viktige. Mulighet til å opparbeide seg praktisk erfaring, bransjekunnskap, kunnskap om andre etater og kompetanse om stadig nye problemstillinger når det gjelder sosial dumping blir spesielt trukket fram.

Endringer i organiseringen av arbeidet er noe mange mener er sentralt for å gjøre Arbeidstilsynet bedre i stand til å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Her er det en del som gir uttrykk for at arbeidet mot sosial dumping må organiseres rundt dedikerte team og ansatte, siden dette er kompliserte oppgaver som krever mye tid og kompetanse. Flere mener at Arbeidstilsynet må bli bedre til å samarbeide på tvers av regionene. Forbedring av systemer for kunnskapsdeling og kvalitetssikring trekkes også fram. Dette er også et tema i evalueringen av Arbeidstilsynet som er gjennomført av Agenda Kaupang. Det blir i evalueringen, s. 39, pekt på mangel på fora for erfaringsutveksling på tvers av organisatoriske skiller – og spesielt på tvers av regiongrensene.

Bedre bruk av eksisterende virkemidler er også et tema flere er opptatt av. Mange trekker fram betydningen av veiledning og forebyggende arbeid, mens andre er opptatt av tiltak som økt bruk av anmeldelser og overtredelsesgebyr. Noen nevner spesielt at de ønsker seg bedre mulighet til tettere oppfølging etter tilsyn. Tilgang til registre, ikt-utstyr og informasjon blir også trukket fram som viktige tiltak. Noen ytrer et ønske om å få mulighet til å sjekke informasjon opp mot ulike registre under tilsynsbesøk.

4.10.2 Lovgivning og sanksjoner

Mange respondenter i spørreundersøkelsen er opptatt av at Arbeidstilsynet mangler lovhjemler som gjør det mulig å reagere raskt og kraftig på lovbrudd. Flere viser til at forvaltningslovens krav til forhåndsvarsling og frister fungerer godt for seriøse aktører, men gir useriøse virksomheter mulighet til å trenere saker. For eksempel kan useriøse virksomheter påklage vedtak fra Arbeidstidstilsynet, samtidig som de fortsetter arbeidet uten å rette seg etter tilsynets pålegg. Noen respondenter nevner mulige tiltak som strengere krav til å opprette virksomhet i Norge, innføring av minstelønn, revisorplikt for alle virksomheter og allmenngjøring på flere områder.

De tre regionene som er intervjuet, trekker fram ulike utfordringer, blant annet at Arbeidstilsynets tradisjonelle virkemidler alene har liten effekt mot virksomheter som ikke har til hensikt å følge regelverket. For eksempel er det krevende for Arbeidstilsynet å forfølge en sak dersom selskapet organiserer seg på nytt med nytt navn. Videre pekes det på at ingen av de samarbeidende etatene har den organiseringen og de ressursene som kreves for å følge opp saker raskt, og at verken skatteetaten eller politiet normalt følger opp saker utenfor Norge. Ifølge regionene fører dette til at risikoen for å bli tatt for lovbrudd på dette området er liten, og at risikoen for å "bli tatt hardt" er svært liten.

4.10.3 Samarbeid med andre

Samarbeid med andre blir nevnt av mange respondenter som et viktig tiltak.

En respondent uttrykker det slik:

“Hovedproblemet er å avdekke fakta. Til dette har Arbeidstilsynet begrensede muligheter. Vi avhører ingen, vi tar ikke beslag i dokumentasjon. Virksomhetene kan lett forfalske dokumentasjon. Vi er fullstendig avhengig av andre kontrollmyndigheter og politi for å avdekke realitetene.”

De tre intervjuede regionene viser til at for Arbeidstilsynet, som en liten etat, er samarbeid med andre etater en forutsetning for å sikre et effektivt arbeid mot sosial dumping og alvorlig arbeidslivskriminalitet. Også fra direktoratet påpekes det at det må samarbeides bedre på tvers av etatene, og at det er viktig å arbeide med utvikling av metode, analyse og etterretning.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev 14. mars 2016 til at en tilsiktet effekt av etatssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er å øke bruken av et samlet virkemiddelapparat, slik at etatene ikke står alene med sine virkemidler. Etatene kan vise til flere tilfeller der saker ikke hadde blitt avdekket eller effektivt fulgt opp uten støtte fra én eller flere av de andre etatene. Mer oppmerksomhet på den samlede bruken av sanksjoner vil bli viktig framover. Når det gjelder Arbeidstilsynets lovhjemler og sanksjoner, handler det ifølge departementet mye om hvordan tilsynet bruker virkemidlene sine, og ikke at tilsynet nødvendigvis trenger flere virkemidler.

5 Politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet

5.1 Omfanget av arbeidsmiljøkriminalitetssaker

Tabell 9 viser antall anmeldelser som er etterforsket i politidistriktene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i perioden 2009–2015. Antall anmeldelser har økt i perioden. Laveste antall var i 2010 med 668 anmeldelser, og høyeste antall var i 2014, med 866 anmeldelser. Ifølge politiets driftsstatistikk utgjorde arbeidsmiljøkriminaliteten en andel på 0,2 prosent av det totale antallet anmeldte lovbrudd i 2015 (352 238).³⁶

Tabell 9 Antall anmeldelser for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i perioden 2009–2015

År	Dødsulykker	Personskade	Internkontrollforskriften	Fare for arbeidsulykke	Ulovlig overtid	Div. arbeidsmiljøloven	Allmenngjøringsloven	Totalt
2009	20	570	6	22	1	96	1	716
2010	19	533	9	13	3	89	2	668
2011	29	587	21	19	37	124	2	819
2012	17	551	17	14	20	150	3	772
2013	14	544	18	15	22	134	8	755
2014	19	585	12	25	20	202	3	866
2015	20	602	18	15	18	174	12	859
Sum	138	3972	101	123	121	969	31	5455
Andel anmeldelser	2,5 %	72,8 %	1,9 %	2,3 %	2,2 %	17,8 %	0,6 %	100,0 %

Kilde: Statistikk fra Politidirektoratet

Flest anmeldelser gjaldt arbeidsulykker som har resultert i personskade. Denne kategorien står for ca. tre firedeler av anmeldelsene, og tallet er relativt stabilt fra år til år. For andre kategorier varierer antallet i større grad. Dette gjelder for eksempel anmeldelser for ulovlig overtid, der det ble anmeldt ett tilfelle i 2009 og 37 i 2011.

Tabell 9 viser at det anmeldes svært få tilfeller av brudd på allmenngjøringsloven. Totalt er det i perioden 2009–2015 anmeldt 31 saker. ØKOKRIM opplyser i intervju at det lovbruddet med høyest strafferamme eller det lovbruddet som det er enklest å bygge en sak rundt, vil bli registrert, mens andre lovbrudd ikke nødvendigvis blir registrert. Brudd på allmenngjøringsloven gjenfinnes derfor i svært liten grad i statistikken, fordi slike lovbrudd har hatt lav strafferamme. Selv i tilfeller der brudd på allmenngjøringsloven har vært en viktig del av sakskomplekset, er dette lovbruddet ofte ikke registrert.

Det varierer mye hvor mange saker hvert politidistrikt behandler. 15 av 27 politidistrikter har behandlet 150 eller flere anmeldte saker totalt i perioden 2009–2015. De tre politidistriktene med færrest saker har behandlet mellom 27 og 54 anmeldte

36) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 10.03.2016.

saker, mens de tre med flest har behandlet mellom 460 og 578 anmeldte saker i denne perioden.

De ni politidistriktene som har behandlet flest arbeidsmiljøsaker i perioden 2009–2015 har til sammen behandlet 3124 anmeldte saker. Dette utgjør 58 prosent av alle arbeidsmiljøsakene som etterforskes i politidistriktene. Blant disse ni er det seks distrikter som regnes som store eller nokså store distrikter, i den forstand at de generelt behandler mange saker.

5.2 Saksbehandlingstid for arbeidsmiljøkriminalitetssaker

Tabell 10 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtaleavgjørelse i oppklarte saker som gjelder brudd på arbeidsmiljøloven i perioden 2009–2015. I de fleste årene lå den på mellom 250 og 350 dager. Den lengste saksbehandlingstiden var i 2010, da saksbehandlingen i gjennomsnitt tok 404 dager. I 2014 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte arbeidsmiljøsaker 280 dager, og i 2015 var den 237 dager.

Tabell 10 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker, brudd på arbeidsmiljøloven 2009–2015, antall dager, N varierer*

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	345	404	320	263	310	280	237

* 2009: N = 415, 2010: N = 444, 2011: N = 370, 2012: N = 428, 2013: N = 389, 2014: N = 497, 2015: N = 436.

Kilde: Statistikk fra Politidirektoratet

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker av alle kriminalitetstyper var i 2015 95 dager. Saker om arbeidsmiljøkriminalitet tok som gjennomsnitt lengst tid, 237 dager. Nest lengst saksbehandlingstid hadde saker som gjaldt økonomisk kriminalitet, med et gjennomsnitt i 2015 på 177 dager, jf. STRASAK-tall fra Politidirektoratet.

Statistikk fra Politidirektoratet viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte dødsulykker i perioden 2009–2015 var lengst i 2012, med 761 dager. For to av årene (2010 og 2013) tok det i gjennomsnitt i overkant av 500 dager å etterforske dødsulykker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte dødsulykker har gått ned de to siste årene til 243 dager i 2014 og 127 dager i 2015. Det er årlig anmeldt 12–29 dødsulykker. Beregningen av gjennomsnittlig saksbehandlingstid er dermed basert på relativt få saker.

For personskader har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte saker ligget nokså stabilt på mellom 240 og 300 dager i perioden 2009–2013. Lengst saksbehandlingstid var det i 2013, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 300 dager. Saksbehandlingstiden for personskader har i 2014 gått ned til 281 dager og i 2015 til 192 dager.

Politidirektoratet viser i intervju til statistikkdata fra undersøkelsen og påpeker at noen av sakene innenfor arbeidsmiljøkriminalitet kan ta nokså lang tid. Direktoratet framhever at det er snakk om relativt få enkeltsaker, og at disse kan gi stort utslag for saksbehandlingstiden for denne sakstypen. Også Justis- og beredskapsdepartementet

påpeker i brev 10. mars 2016 at dette er et lite saksfelt, og at enkeltsaker som av ulike årsaker får lang saksbehandlingstid, bidrar til å trekke gjennomsnittet opp.

Politidirektoratet understreker at politiet generelt er opptatt av kort saksbehandlingstid og høy oppklaringsprosent, i tillegg til kvalitet i etterforskningen. Går det mer enn ett år, er dette gjerne en indikasjon på at kvaliteten på etterforskningen kan være dårlig. Dette er ifølge Politidirektoratet ikke en ønskelig situasjon for etaten. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at en klar majoritet av sakene oppklares, og at det derfor er grunn til å stille spørsmål ved det likhetstegnet som settes mellom saksbehandlingstid og kvalitet i etterforskningen i denne sammenheng. Departementet viser til at saksbehandlingstiden kan trekke ut av ulike grunner. Det kan blant annet handle om ventetid i forbindelse med avhør og uttalelser fra sakkyndige, eller involverte på tvers av landegrenser. Etter departementets vurdering er det saksbehandlingstidens årsak som er av interesse, og i dette tilfelle eventuelle saker hvor det er unødig liggetid uten at det foretas konkrete etterforskningsskritt.

Også Riksadvokaten viser i intervju til at det er relativt lang saksbehandlingstid for arbeidsmiljøkriminalitet. Riksadvokaten framhever det imidlertid som positivt at saksbehandlingstiden for dødsulykker og til dels også personskader har blitt bedre. Både dødsulykker og personskader er alvorlige saker, og Riksadvokaten konstaterer på bakgrunn av statistikken at politiet har blitt flinkere til å behandle de sakene som framstår som mest alvorlige raskere. Ut over dette er det ifølge Riksadvokaten vanskelig å si noe annet enn at saksbehandlingstiden generelt sett er for lang for arbeidsmiljøkriminalitetssaker.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at utviklingen i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte saker etter arbeidsmiljøloven går i riktig retning. Både den samlede nedgangen i saksbehandlingstiden og Riksadvokatens vurdering med hensyn til prioritering av de alvorlige sakene, er etter departementets vurdering viktige funn som framkommer i undersøkelsen.

Det er i undersøkelsen sett særskilt på de ni politidistriktene som behandler flest arbeidsmiljø saker, siden enkeltsaker her vil gi mindre utslag på gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn i små politidistrikter. Det er forskjeller i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom distriktene når det gjelder oppklarte saker innenfor arbeidsmiljøloven. Blant de ni er det to politidistrikter som i ett eller flere år i perioden 2012–2015 har hatt en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mer enn 360 dager. Ett annet politidistrikt har derimot en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under 180 dager alle de fire årene, og ytterligere to har ligget under 180 dager i to av de fire årene i perioden. Statistikken viser ikke systematiske forskjeller i saksbehandlingstid mellom store og små politidistrikter.

5.3 Oppklaringsprosent for arbeidsmiljøkriminalitetssaker

Tabell 11 viser oppklaringsprosent for anmeldte brudd på arbeidsmiljøloven i perioden 2009–2015. Oppklaringsprosenten for arbeidsmiljøkriminalitet ligger for alle år mellom 60 og 69.

Tabell 11 Oppklaringsprosent for brudd på arbeidsmiljøloven 2009–2015, N varierer*

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Oppklaringsprosent	60	67	64	68	69	68	67

* 2009: N = 415, 2010: N = 444, 2011: N = 370, 2012: N = 428, 2013: N = 389, 2014: N = 497, 2015: N = 436.

Kilde: Statistikk fra Politidirektoratet

Gjennomsnittlig oppklaringsprosent for alle kriminalitetstyper var i 2015 53,8 prosent, jf. STRASAK-tall fra Politidirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at det i perioden som dekkes, kun er kriminalitetstypene trafikk og narkotika som har høyere oppklaringsprosent enn arbeidsmiljøkriminalitet.

Statistikk fra Politidirektoratet viser at det er forskjeller i oppklaringsprosent mellom politidistriktene. Blant de ni politidistriktene som behandler flest saker, har to politidistrikter en oppklaringsprosent for saker som gjelder arbeidsmiljøloven på over 75 i tre av de fire årene i perioden 2012–2015. De to distriktene som ligger lavest, har ikke i noen år en oppklaringsprosent over 75. For disse to politidistriktene ligger oppklaringsprosenten for to av årene på mellom 24 og 36. Det er ikke systematiske forskjeller i oppklaringsprosenten mellom store og små politidistrikter.

5.4 Politiets etterforskning av allmenngjøringsaker, ulovlig overtid og anmeldelser av brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans

Saksgjennomgangen omfatter 42 saker. Av disse er det 16 allmenngjøringsaker, 15 saker som gjelder ulovlig overtid, og 11 saker som gjelder brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans. Se eksempler på én sak innenfor hver av de tre sakstypene i faktaboks 4.

Brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid – ulovlig overtid

Saken er fra fiskeindustrien i Nord-Norge. Tilsynene ble gjennomført i torskesesongen på en arbeidsplass med mange utenlandske arbeidstakere, og omfattet kontroll av blant annet timelister og lønnslipper. Det ble gjennomført tilsyn både i 2010 og 2014, der det ble avdekket gjentatte grove brudd på arbeidstidsbestemmelsene. I april 2014 sendte Arbeidstilsynet anmeldelse av saken til politiet.

Anmeldelsen beskrev følgende lovbrudd:

- Da gli gbeir d i d va på oppt i l 18 tier kom bi ret med kør te fri pør ødemel l oma lbei dda gere. Én arbeidstaker hadde 156 overtidstimer i løpet av én måned.
- Det va ri rø enutbeta l i rø a v øvør d s l l eg g.
- Det va ri rø enfri da g i l øvør en 15 da gers speri øde.

Politiet startet etterforskningen i november 2014, med gjennomføring av avhør og innhenting av timelister og lønnslipper. Saken ble avsluttet i juli 2015, med forelegg på kr 15 000 til daglig leder og kr 80 000 til foretaket. Foreleggene ble vedtatt.

Brudd på allmenngjøringsloven

Saken er fra byggenæringen på indre Østlandet. Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn i november 2012 og anmeldte i desember 2012 et firma for å ha lønnet fire utenlandske ansatte vesentlig lavere enn fastsatt minstelønn. Arbeidstilsynets beregninger viste at to av de ansatte hadde en timelønn på kr 88, mens de hadde krav på minimum kr 152 per time. Politiet avhørte i januar 2013 den ansvarlige for virksomheten som mistenkt i saken, og én av arbeiderne som vitne. Politiet henla saken på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i januar 2014. Arbeidstilsynet klaget på avgjørelsen, og viste til allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Politiet omgjorde ikke henleggelsen.

Statsadvokaten opphevet imidlertid vedtaket om henleggelse i september 2014, og viste til at siden saken hadde vært under etterforskning, kunne ikke saken henlegges på grunn av manglende etterforskningskapasitet. Videre uttalte statsadvokaten at gjerningspersonen var kjent for politiet, og at anmeldelsen kom fra en offentlig kontrollmyndighet. Statsadvokaten viste til at saken “[...] har ligget helt uvirksom i nesten ett år, hvilket ikke er akseptabelt og på det nærmeste ikke til å forstå særlig fordi Arbeidstilsynet har purret på saken”. Statsadvokaten påpekte at saken nærmest var klar for irrettføring, og beordret påtaleansvarlig i saken om umiddelbart å utferdige siktelse. Lederen for virksomheten ble siktet etter allmenngjøringsloven i oktober 2014 og deretter etterlyst.

Brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans

Saken er fra byggenæringen på indre Østlandet. Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn på en byggeplass i september 2014, og ga på stedet pålegg om stans av arbeidet på grunn av overhengende fare for arbeidstakernes liv og helse. Arbeidstilsynet gjennomførte to oppfølgingstilsyn samme måned og fant ut at arbeidet var gjenopptatt uten at nødvendig sikring for arbeidstakerne var på plass.

Arbeidstilsynet anmeldte innehaveren av foretaket. I anmeldelsen viste Arbeidstilsynet til at det forelå særlig skjerpene omstendigheter. I tillegg til manglende sikring viste Arbeidstilsynet til at identifikasjonskort og arbeidsavtale manglet, arbeiderne bodde i en bil, og det forelå sterk mistanke om sosial dumping. Arbeidstilsynet ga anbefalinger om hvilke avhør av navngitte personer som burde gjennomføres. Politiet henla saken på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i begynnelsen av november 2014.

Kilde: Politiets saksdokumenter

5.4.1 Hvor lang er saksbehandlingstiden?

Tabell 12 viser at 5 av de 39 sakene som var påtaleavgjort da revisjonsteamet gjennomgikk sakene, har en saksbehandlingstid på inntil tre måneder fra anmeldelsen er mottatt, til saken er påtalt. 29 av de 39 påtaleavgjorte sakene i utvalget har over et halvt års total saksbehandlingstid, og 19 av disse har over ett års total saksbehandlingstid.

Tabell 12 Saksbehandlingstid i påtaleavgjorte saker for brudd på allmenngjøring, ulovlig overtid og brudd på stans, antall saker (n = 39)

Varighet	Allmenngjøring	Ulovlig overtid	Brudd på stans	Totalt
≤ 90 dager	1	1	3	5
91–180 dager	2	2	1	5
181–365 dager	6	1	3	10
Over 365 dager	6	11	2	19
Sum	15	15	9	39

Kilde: Politiets saksdokumenter og opplysninger fra politidistriktene

Sakstypen ulovlig overtid har den største andelen av saker med over ett års total saksbehandlingstid fra anmeldelsen er mottatt, til saken er påtalt. Av de 15 overtidssakene i utvalget har 11 saker over ett års total saksbehandlingstid. I to av disse sakene har det gått mer enn to år.

Saker som er anmeldt for brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans, har størst andel saker der det er fattet påtaleavgjørelse innen tre måneder etter anmeldelsen. Tre av de ni sakene er påtalt etter en total saksbehandlingstid på under tre måneder etter mottatt anmeldelse. Fem av de ni sakene har imidlertid en total saksbehandlingstid på over et halvt år. Arbeidstilsynet skriver i en anmeldelse av brudd på et vedtak om stans at manglende respekt for gitte pålegg undergraver deres arbeid, og at det er viktig med en rask reaksjon.

Blant de 15 påtaleavgjorte allmenngjøringssakene hadde én av sakene en total saksbehandlingstid på under tre måneder. 12 av de resterende 14 allmenngjøringssakene hadde en total saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtaleavgjørelse på over et halvt år. Den lengste saksbehandlingstiden er 806 dager.

Tidsbruken i de ulike fasene i etterforskning og påtale av sakene i utvalget varierer, jf. tabell 13.

Tabell 13 Saksbehandlingstid i politiet i ulike faser, antall saker, (n varierer)*

Varighet	Fra anmeldelse til første avhør	Mellom første og siste avhør
≤ 60 dager	11	13
61–120 dager	4	5
121–180 dager	3	3
Over 180 dager	13	2
Sum	31	23

* N varierer fordi det i elleve saker ikke var gjennomført avhør. I åtte saker var det gjennomført ett avhør.

Kilde: Politiets saksdokumenter og opplysninger fra politidistriktene

Tabell 13 viser at det i 31 saker er foretatt avhør som en del av etterforskningen. Saksbehandlingstiden fra anmeldelse til første avhør i sakene varierer fra at første avhør er gjennomført før saken ble anmeldt, til at første avhør er gjennomført elleve måneder etter at anmeldelsen var mottatt. For 13 av de 31 sakene gikk det over et halvt år fra anmeldelsen ble mottatt, og til første avhør ble gjennomført. Det framgår ikke av politiets saksdokumenter at det har skjedd andre etterforskningsskritt i disse sakene i denne perioden.

Gjennomgangen viser videre at det i 15 av de 23 sakene der det er gjennomført to eller flere avhør, var et opphold på minst 30 dager mellom to av avhørene. I 9 av disse 15 sakene var det et opphold på minst 60 dager mellom to avhør.

Avhørsperioden varte mellom to og seks måneder i 8 av de 23 sakene som hadde minst to avhør, jf. tabell 13. I sju av disse åtte sakene var det opphold på mellom to og fire måneder mellom to avhør. I to saker tok det mer enn seks måneder fra første til siste avhør. I den ene av disse sakene ble det gjennomført to avhør litt over et halvt år etter anmeldelsen. Deretter var det et opphold på nesten elleve måneder til gjennomføringen av de fire siste avhørene.

Tabell 14 viser at det i halvparten av sakene tok mer enn to måneder fra etterforskningen var avsluttet, til påtaleavgjørelsen forelå. Tidsbruken er beregnet fra tiden det tok mellom siste dokument som foreligger i saken, og fram til påtaleavgjørelse. For 7 av de 39 påtaleavgjorte sakene tok det over et halvt år fra etterforskningsslutt til påtale.

Tabell 14 Saksbehandlingstid i politiet fra avsluttet etterforskning til påtaleavgjørelse, antall saker (n = 39)

Varighet	Fra siste dokument til påtaleavgjørelse
≤ 60 dager	20
61–120 dager	4
121–180 dager	8
Over 180 dager	7
Sum	39

Kilde: Politiets saksdokumenter og opplysninger fra politidistriktene

Samlet sett viser gjennomgangen av politiets saksdokumenter at det er store variasjoner fra sak til sak om den totale saksbehandlingstiden skyldes medgått tid før etterforskning iverksettes, selve etterforskningsperioden eller tiden fra saken er ferdig etterforsket, og fram til påtaleavgjørelsen.

En gjennomgang av de elleve sakene der det ikke er gjennomført avhør, viser at det i fem av sakene heller ikke er gjennomført andre etterforskningsskritt ut over oppslag i Brønnøysundregistrene. Én av de elleve sakene er påtaleavgjort med forelegg. De ti andre sakene uten avhør er henlagt. I to av disse er saksbehandlingen tatt opp igjen på grunn av saksbehandlingsfeil. I den ene av disse har statsadvokaten etter klage beordret gjenoptakelse av etterforskningen. I den andre saken har politidistriktet selv omgjort sin henleggelsesbeslutning etter klage fra Arbeidstilsynet.

I de åtte sakene der det er grunnlag³⁷ for å registrere tiden Arbeidstilsynet har brukt til å avgi uttalelse, tok det i fire saker to måneder eller mer før politiet mottok svar.

37) Grunnlag for å beregne Arbeidstilsynets tidsbruk på å avgi uttalelse forutsetter at det er dokumentert når politiet ba om uttalelsen, og når Arbeidstilsynet avga uttalelsen.

I 18 av de 42 gjennomgåtte sakene har Arbeidstilsynet sendt purring til politiet én eller flere ganger og bedt om status i saksbehandlingen. I én av disse sakene har Arbeidstilsynet sendt fire purringer, og i to saker har de sendt tre purringer. Til én av sakene uttaler ansvarlig politidistrikt i intervju:

“Liten etterforskningskapasitet ved driftsenheten pga. permisjoner, beredskap og tilfeldigheter gjør at det tar 300 dager før etterforskningen kommer i gang. At allmenngjørings saker er et ukjent område for de fleste etterforskere, kan også være en forklaring. Det er få slike saker, og det fører til at etterforskeren ikke kan dra nytte av at tilsvarende saker er behandlet tidligere.”

5.4.2 Hva ble påtaleavgjørelsen?

Blant de 39 påtaleavgjorte sakene³⁸ fra gjennomgangen av allmenngjørings saker, ulovlig overtid og brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans, er det gitt forelegg i til sammen 22 saker. 16 saker er henlagt, jf. tabell 15.

Tabell 15 Påtaleavgjørelser, antall saker (n = 39)

Resultat	Forelegg (beløp i 1000 kr)*				Henlagt			Tiltale
	≤30	31–100	101–200	>200	Bevisets stilling	Kapasitet	Påtaleunnlatelse mv.**	
Antall saker	7	7	4	4	9	4	3	1

* I fire av sakene er det ilagt forelegg til både foretaket og daglig leder. I tabellen er foreleggene slått sammen til et samlet beløp.

** Én av de tre sakene er avgjort med påtaleunnlatelse. Den andre saken er henlagt fordi straff er uhensiktsmessig, og den tredje fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold.

Kilde: Politiets saksdokumenter og opplysninger fra politidistriktene

I sju av sakene er det ilagt forelegg på opptil kr 30 000, jf. tabell 15. I tillegg er det i tre av de sju sakene inndratt beløp ut fra beregnet fortjeneste på kr 20 000 til kr 25 000. Det er ilagt forelegg på over kr 100 000 i åtte saker. I én av disse sakene er det ilagt forelegg på kr 300 000 og en inndragning av 1 mill. kroner. I tillegg er det i én sak tatt ut tiltale for brudd på flere ulike bestemmelser i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

13 av 22 forelegg er ilagt i saker med ulovlig overtid. Det er dermed mer bruk av forelegg i saker med ulovlig overtid enn for utvalget av saker som gjelder allmenngjøring og brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans.

9 av 39 saker er henlagt på grunn av bevisets stilling. Ett politidistrikt har henlagt begge sine to allmenngjørings saker med denne begrunnelsen. Gjennomgangen av saksdokumentene viser at det i ingen av disse sakene har vært gjennomført etterforskningsskritt ut over oppslag i Brønnøysundregistrene. Arbeidstilsynet har i anmeldelsen av begge sakene kommet med forslag til konkrete etterforskningsskritt i form av avhør av navngitte personer. Total saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtaleavgjørelse i de to sakene er henholdsvis 277 og 192 dager.

38) Det er den påtaleavgjørelsen som forelå da revisjonen innhentet saken, som er registrert i tabellen. Det er totalt to saker der statsadvokaten etter klage har lagt til side påtaleavgjørelsen, men der det ikke foreligger ny påtaleavgjørelse. I disse to sakene er det opprinnelig påtaleavgjørelse som er registrert.

Arbeidstilsynet har klaget på henleggelsen i 5 av totalt 16 henlagte saker. I én av sakene ble klagen tilbakekalt fra Arbeidstilsynet, og i en annen ble det klart at en henleggelse på grunn av foreldelse var saksbehandlingsfeil fra politiets side. Fire av sakene i utvalget er avgjort med henleggelse på grunn av kapasitet. Arbeidstilsynet har klaget på to av disse fire sakene. I begge sakene har statsadvokaten beordret videre etterforskning.

5.5 Politiets etterforskning av dødsulykker

Saksgjennomgangen av dødsulykker omfatter 15 saker fra 7 politidistrikter. Elleve av sakene var påtaleavgjort på undersøkelsestidspunktet.

Saksbehandlingstiden for de elleve påtaleavgjorte dødsulykkene varierer fra 21 til 703 dager. Tre av sakene har en behandlingstid på under tre måneder. Alle de tre sakene gjaldt ulykker i jord- og skogbruk der den forulykkede hadde vært alene, og det ikke var vitner til ulykken. Fem av de elleve påtaleavgjorte sakene har en saksbehandlingstid mellom 148 og 353 dager. I alle de fem sakene er det gjennomført mellom to og seks avhør og innhentet vurderinger fra mellom to og tre sakkyndige i den enkelte sak. For tre av de påtaleavgjorte sakene har det tatt over ett år fra ulykken skjedde, til det forelå påtalebeslutning.

I intervjuene med politidistriktene framgår det at dødsulykker er en sakstype som er høyt prioritert blant arbeidsmiljøsakene, siden hensynet til de pårørende vektlegges sterkt.

Politiets saksdokumenter viser at dødsulykker er saker som kan omfatte et betydelig antall etterforskningsskritt. Se eksempel på etterforskning av en dødsulykke i faktaboks 5.

Faktaboks 5 Eksempel på etterforskning av en dødsulykke

Gjennomgangen av politiets saksmappe for en dødsulykke viser følgende dokumenterte etterforskningsskritt i saken:

- anmeldelse (politiet har selv anmeldt), inkludert utrykningsrapport og illustrasjonsmappe fra åstedet
- 24 avhør, hvorav åtte avhør samme ettermiddag/kveld som ulykken skjedde, og siste avhør i saken ca. ni måneder etter ulykken
- beslutning om rettsmedisinsk obduksjon; foreløpig rapport er mottatt to dager senere; endelig rapport er mottatt etter 45 dager
- møte med ansvarlig arbeidsgiver, Arbeidstilsynet og Det lokale elektrisitetstilsyn
- mottatt dokumentasjon fra arbeidsgiver i flere etapper
- anmeldelse fra Arbeidstilsynet
- brev fra Den rettsmedisinske kommisjon, mottatt ca. seks måneder etter dato for ulykken
- åstedsrapport (datert ca. sju måneder etter ulykken) inkludert illustrasjonsmappe og animasjonsfilm av antatt hendelsesforløp
- rapport fra Det lokale elektrisitetstilsyn
- brev til Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for innhenting av uttalelse (13 måneder etter dato for ulykken)
- uttalelse fra Arbeidstilsynet, mottatt 16 måneder etter dato for ulykken
- uttalelse fra DSB, mottatt 20 måneder etter dato for ulykken

Kilde: Politiets saksdokumenter

Saksdokumentene i de 15 sakene viser at det kan ta tid å få innhentet sakkyndigvurderinger fra andre offentlige etater. Eksempler på sakkyndige som det innhentes uttalelser fra, er Arbeidstilsynet, havarikommisjoner, Kripos, Statens vegvesen,

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Sjøfartsdirektoratet, rettsmedisinske institutter og Den rettsmedisinske kommisjon. Gjennomgangen av saker viser for eksempel at det i én sak tok fem og en halv måned fra forespørsel om vurdering til det forelå svar fra DSB. Gjennomgangen viser videre at det tar om lag seks måneder fra det bes om en rettsmedisinsk obduksjon, til den sakkyndige erklæringen er endelig behandlet av Den rettsmedisinske kommisjon.³⁹ En foreløpig rapport fra det rettsmedisinske instituttet som har gjennomført undersøkelsen, foreligger imidlertid etter noen dager og den endelige rapporten innen tre måneder etter ulykken.

I de seks sakene der det er grunnlag⁴⁰ for å registrere tiden som Arbeidstilsynet har brukt til å avgi uttalelse, tok det i fem saker to måneder eller mer før politiet mottok svar. I én av disse sakene tok dette et halvt år. Politidistriktet som etterforsket denne saken, opplyser at det ikke er uvanlig at Arbeidstilsynet bruker så lang tid.

Videre viser gjennomgangen av saksdokumentene i alle de 15 dødsulykkene at det i enkelte saker tar tid før politiet ber om uttalelser fra sakkyndige og andre offentlige etater. Politiet venter i disse sakene på uttalelser fra sakkyndige før saken behandles videre og blir påtaleavgjort.

Det er i 3 av de 15 sakene i utvalget funnet opphold i politiets saksbehandling som ikke skyldes sakkyndigvurderinger. I den ene saken var det et opphold på 160 dager mellom to avhør. I den andre saken gikk det 180 dager fra politiet hadde mottatt en sakkyndigerklæring, til det ble innhentet mer informasjon i saken. Politidistriktet forklarer dette med den totale arbeidsbyrden for både etterforsker og påtalejurist. I den tredje saken ble det innhentet en sakkyndigerklæring i november 2014, men det var per mai 2015 ikke registrert etterforskningsskritt etter det. Politidistriktet forklarte dette med at andre saker og andre områder også trenger etterforskningsressurser.

5.6 Forhold som kan forklare lang saksbehandlingstid i arbeidsmiljøkriminalitetssaker

17 politidistrikter er i brev eller intervju bedt om å kommentere eget politidistrikts tidsbruk på saksbehandling av arbeidsmiljøkriminalitetssaker fra anmeldelse til påtale. Svarene viser at de fleste politidistriktene mener at den totale saksbehandlingstiden for slike saker er lang eller for lang.

Forhold som kan forklare lang saksbehandlingstid for arbeidsmiljøkriminalitetssaker framgår av politidistriktenes svar. I svarene viser politidistriktene til sakenes kompleksitet, organiseringen av etterforskningen og påtale av arbeidsmiljø saker, samt politidistriktenes kompetanse og kapasitet til å saksbehandle denne typen saker. Både Politidirektoratet og Riksadvokaten gir i intervju uttrykk for at de kjenner seg igjen i denne beskrivelsen. Politidirektoratet sier at dette er kjente årsaker som slår ulikt inn i de ulike politidistriktene. Riksadvokaten opplyser at organisering, kompetanse og ressurs situasjonen er utfordringer for etterforskningen av svært mange kriminalitetsområder. Kompleksitet på sakfeltet, blant annet som følge av at det i mange av sakene er utenlandske aktører involvert, er ifølge Riksadvokaten mer spesifikt for arbeidsmiljøkriminalitet.

39) Kommisjonens primære oppgave er kvalitetssikring av rettsmedisinske erklæringer og uttalelser som gis av sakkyndige i straffesaker. Kommisjonens virksomhet er regulert av bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 146 og 147 og *forskrift om Den rettsmedisinske kommisjon av 14. mars 2003*, jf. Statens sivilrettsforvaltnings hjemmeside.

40) Grunnlag for å beregne Arbeidstilsynets tidsbruk på å avgi uttalelse forutsetter at det er dokumentert når politiet ba om uttalelsen, og når Arbeidstilsynet avga uttalelsen.

5.6.1 Komplekse saker

De fleste politidistriktene gir uttrykk for at arbeidsmiljøkriminalitet kan være kompliserte og omfattende saker å etterforske, og at etterforskningen krever samarbeid med flere andre offentlige etater. Det blir pekt på at sakene er krevende å dokumentere og bevise. I mange saker er det utenlandske aktører både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, noe som blant annet innebærer språkproblemer og at aktørene ofte har forlatt landet. Dette bekreftes i saksgjennomgangen, der det i sakene som gjelder allmenngjøring, ulovlig overtid og brudd på stans er funnet i alt sju saker der mistenkte antas å ha forlatt landet. Sakene har fått ulikt utfall. I tre av sakene er det sendt ut etterlysning, tre er henlagt etter bevisets stilling, og i én sak er det gitt et forelegg.

Et annet problem som blir framhevet av politidistriktene, er at aktørene forsøker å unndra seg kontroll og sanksjoner. Eksempler på dette kan være at arbeidsgivere og virksomheter unnlater å registrere seg, eierforholdene er uklare, og virksomheter slås konkurs og ny virksomhet etableres på nytt kort tid etter. Videre er det et problem at utenlandske arbeidstakere ofte ikke er villige til å avgi forklaring. Det kan også være vanskelig å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet fordi de fornærmede ikke leverer anmeldelser selv, og i en del sakstyper heller ikke har forklaringsplikt i retten.

Flere politidistrikter gir uttrykk for at samhandlingen mellom kontrollmyndigheter og tidsfaktoren er avgjørende. 8 av 17 politidistrikter har i intervju eller brev gitt uttrykk for at det kan ta for lang tid å få svar når Arbeidstilsynet skal avgi uttalelse i saker som anses som ferdig etterforsket, før politiet foretar påtaleavgjørelse. Dette bekreftes av saksgjennomgangen, jf. punkt 5.4.1 og 5.5. To av de fire intervjuede politidistriktene påpeker at dette kan ta flere måneder og opptil et halvt år. I ett politidistrikt er det derimot inngått en avtale mellom politiet og Arbeidstilsynet om at Arbeidstilsynet skal besvare politiets forespørsler om uttalelse innen tre uker.

Også ØKOKRIM uttaler i intervju at saker innenfor arbeidsmiljøkriminalitet kan være omfattende og komplekse. ØKOKRIM viser blant annet til innholdet i to prinsipielt viktige saker som de etterforsker. Sakene har forgreninger til et østeuropeisk EU-land og omfatter fiktiv dokumentasjon ved at lønn og timelister ikke er i samsvar med hvor mye arbeidstakerne faktisk arbeider. ØKOKRIM opplyser at sakene også omhandler falsk forklaring til norske myndigheter for å skjule lovbrudd. Dette skjer både under tilsynsbesøk, i avhør med politiet og ved å legge fram falsk dokumentasjon.

ØKOKRIM har erfart fra etterforskningen av flere saker at det kan være vanskelig å få arbeidstakerne til å fortelle sannheten om lønns- og arbeidsforhold. ØKOKRIM opplyser i intervju at mange arbeidstakere har nektet å snakke med politiet fordi de er redde for sanksjoner fra arbeidsgiver.

ØKOKRIM viser til at det er tid- og ressurskrevende å innhente bevis i utlandet. Dialog med andre lands myndigheter kan også være krevende på grunn av ulik tilnærming til arbeidsmiljøkriminalitet. I tillegg skaper språk hindringer. Blant annet påløper det betydelige kostnader til oversettelse av dokumenter og tolking ved avhør.

ØKOKRIM viser videre til at i Norge gjelder i hovedsak selvdeklarasjonsprinsippet og at myndighetenes kontrollsystemer i stor grad er basert på tillit. Prinsippet om tillit utfordres når store aktører systematisk begår lovbrudd i Norge. Denne typen kriminalitet er ifølge ØKOKRIM et samfunnsproblem, og både norske virksomheter og arbeidstakere rammes i næringer der det brer om seg med "konkurransen gjennom lovbrudd".

Flere politidistrikter har vært inne på at straffenivået for arbeidsmiljøkriminalitet er lavt. Etterforskning av økonomisk kriminalitet som har høyere strafferammer, kan derfor bli prioritert foran arbeidsmiljøkriminalitet i samme sak. For informasjon om strafferammer for arbeidsmiljøkriminalitet, se faktaboks 6.

Faktaboks 6 Strafferammer for arbeidsmiljøkriminalitet

Strafferammen for arbeidsmiljøloven var fram til 1. juli 2015 bøter eller fengsel i inntil tre måneder eller begge deler. Ved særlig skjerpene omstendigheter kunne fengsel inntil to år tas i bruk. Etter allmenngjøringsloven var det fram til 1. juli 2015 bare mulighet til å gi bøter.

Strafferammen for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er endret 1. juli 2015. For brudd på arbeidsmiljøloven kan det gis bøter eller fengsel i inntil ett år eller begge deler, og ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil tre år tas i bruk. Strafferammen for brudd på allmenngjøringsloven er også endret til bøter eller fengsel i inntil ett år. Grov overtredelse straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år.

Kilde: Lovdata

5.6.2 Organisering av og kompetanse i arbeidet med arbeidsmiljøkriminalitetssaker

Riksadvokaten viser i intervju til at embetet har lagt til grunn at saker innen arbeidsmiljøkriminalitet blir lagt til spesialiserte enheter. Riksadvokaten understreker imidlertid at det er politiet selv som velger sin organisering.

9 av 17 politidistrikter oppgir at arbeidsmiljøkriminalitetssakene i stor grad blir behandlet ute ved de enkelte driftsenhetene. 7 av 17 politidistrikter opplyser at det ikke er egne etterforskere som har ansvar for etterforskning av saker anmeldt etter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Det blir opplyst at etterforskere og påtaleansvarlige innenfor dette saksområdet ofte også omfattes av de ordinære vaktturnusene. Fem politidistrikter har derimot i all hovedsak lagt etterforskningen til spesialiserte økoteam eller miljøteam.

Blant de fire intervjuede politidistriktene har to lagt hele eller deler av etterforskningen til driftsenhetene. I intervjuene kommer det fram at det i arbeidsmiljø saker er vanskelig å få prioritert etterforskningen i driftsenhetene. Det ene av de to politidistriktene uttaler at sakene kan bli liggende lenge i driftsenhetene før de foretar etterforskningsskritt. Det er vanskeligere for driftsenhetene å sikre kontinuitet i etterforskningen enn for økoteamet, på grunn av vaktjeneste og at de fleste driftsenhetene mangler et etterforskningsmiljø for fagfeltet.

9 av 17 politidistrikter vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet. Fem politidistrikter vurderer at de delvis har tilstrekkelig kompetanse. Tre politidistrikter vurderer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse.

Sju av de ni politidistriktene som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, har lagt etterforskningen til en egen enhet eller har egne etterforskere for denne typen saker. Ett av disse viser til at utilfredsstillende intern kompetanse på saksområdet var en av årsakene til at politidistriktet nylig sentraliserte etterforskning og påtaleansvar for denne typen saker. De øvrige to politidistriktene som vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, svarer at det varierer om de har egne etterforskere, eller om denne typen saker blir fordelt på forskjellige etterforskere i politidistriktet.

Ett av de intervjuede politidistriktene som ikke har egne etterforskere som håndterer

arbeidsmiljøsaker, påpeker at arbeidsmiljøkriminalitet er et område der de fleste etterforskere har lite erfaring. Dette kan påvirke hvor raskt de kommer i gang med etterforskningen. Etterforskerne og juristene som kommer borti slike saker, må ifølge dette politidistriktet lese seg opp til et visst nivå før de klarer å målrette etterforskningen. Et annet politidistrikt som gjennomfører etterforskning både i økoteam og ved driftsenhetene, anser kompetansen blant etterforskerne i økoteamet som tilfredsstillende. Ved driftsenhetene har de ansatte derimot mindre kunnskap om feltet.

De to intervjuede politidistriktene som har lagt all etterforskning av miljøsaker til en egen enhet, anser derimot at de har god kompetanse. Begge disse politidistriktene opplyser at de har erfarne etterforskere på arbeidsmiljøkriminalitet. Det ene politidistriktet framhever at de også har satsset på å bygge opp kompetansen blant operative polititjenestemenn på patrulje- og vakttjeneste til å behandle arbeidsmiljøkriminalitetsaker. Det er gjennomført tre-dagers kurs med både teori og praksis innenfor temaet sosial dumping. Dette bidrar ifølge politidistriktet til at de ansatte i driftsenhetene skriver bedre rapporter og stiller de rette spørsmålene i straksavhørene på gjerningsstedet.

Politidirektoratet har i et rundskriv fra 2008 slått fast at det skal være en miljøkoordinator i hvert politidistrikt, i tillegg til en miljøkontakt på hver driftsenhet eller i hver region der dette er hensiktsmessig. Miljøkontakten skal være en faglig pådriver på driftsenhets- eller regionnivå og arbeide for at det etableres et samarbeid med aktuelle etater og organisasjoner. Svarene fra politidistriktene viser at 10 av 17 har utnevnt miljøkontakt ved den enkelte driftsenheten. I tillegg svarer to politidistrikter at de har utnevnt miljøkontakter ved noen driftsenheter, og tre andre politidistrikter opplyser at de har en miljøkontakt eller miljøkoordinator for hele politidistriktet. Ett politidistrikt opplyser at det ikke har miljøkontakter, og ett politidistrikt hadde ikke fått avklart statusen for miljøkontakter da de svarte på brevet.

De to intervjuede politidistriktene som har miljøkontakter ved alle driftsenhetene, opplyser at miljøkontaktens oppgaver først og fremst er rettet mot naturmiljøkriminalitet og i mindre grad mot arbeidsmiljøkriminalitet. At vektlegging av naturmiljø er vanlig i mange politidistrikter, bekreftes i intervju med ØKOKRIM. Det er ifølge ØKOKRIM dessuten ofte bare satt av en mindre stillingsprosent til miljøkoordinatorrollen. I Politidirektoratets rapport *Evaluering av miljøkoordinatorrollen* fra 2013 ble det pekt på at de formelle strukturene med miljøkoordinator-, miljøkontakt- og miljøjuristfunksjoner ikke alltid fungerer i praksis. Evalueringen viste blant annet til at det ikke var samsvar mellom miljøkoordinatorens funksjoner og ansvarsoppgaver og myndighet. Miljøkoordinatorrollen fungerer ifølge evalueringen derimot godt der denne har tilnærmet 100 prosent stilling, er lokalisert nær ledelsen og etterforskningsressursene, og der det er lite utskifting av miljøjurister. I intervjuet ga ØKOKRIM uttrykk for at det var gjort lite på dette området siden evalueringen ble gjennomført.

Politidirektoratet påpeker i intervju at de mindre politidistriktene er mer sårbare, blant annet fordi etterforskningen ofte skjer på grunnlag av turnusordninger. Politiet har sett behov for færre politidistrikter og dermed mulighet for større og mer robuste fagmiljøer, og politireformen⁴¹ vil ifølge direktoratet kunne bidra til å skjerme ressursene og saksområdene bedre. Da intervjuet med Politidirektoratet ble gjennomført i oktober 2015, var det imidlertid ikke klarlagt om omorganiseringen vil ha direkte konsekvenser for saksbehandlingen av arbeidsmiljøkriminalitet.

41) Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen)*; Innst. 306 S (2014–2015); Innst. 307 L (2014–2015).

5.6.3 Kapasitet til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitetssaker

10 av 17 politidistrikter opplyser at de ikke har tilstrekkelig kapasitet innen etterforskning av arbeidsmiljø saker. Riksadvokaten har i intervju kommentert de generelle kapasitetsutfordringene på etterforskningssiden i politiet. Riksadvokaten har forståelse for at det enkelte politidistrikt kan ha kapasitetsutfordringer i etterforskningsarbeidet, blant annet fordi etterforskere og påtaleansvarlige for arbeidsmiljøkriminalitetssaker omfattes av de ordinære vaktturnusene. Det er derimot ifølge Riksadvokaten mindre forståelig at politiet som organisasjon har kommet i en situasjon med svak etterforskningskapasitet. Riksadvokaten opplyser at embetet over flere år har tatt opp den vanskelige situasjonen innenfor etterforskning og påtale i politidistriktene. Politidirektoratet er, med bistand fra Riksadvokaten, i gang med å få til forbedringer i etterforskningsarbeidet.

Flere av politidistriktene trekker i sine svar fram at andre sakstyper må prioriteres foran arbeidsmiljøkriminalitet. Riksadvokaten påpeker at arbeidsmiljø saker, kanskje med unntak av dødsulykker, personskader og saker med overhengende fare for personskader, vil bli rangert lavere enn mange andre sakstyper som politiet behandler. Politiets oppfatning av straffeverdighet og lengden på straffen påvirker prioriteringene. Riksadvokaten ser imidlertid at det er forskjell mellom politidistriktene når det gjelder straffesaksbehandling, og påpeker at dette kan forklares ut fra ulike prioriteringer og engasjement fra ledelsens side i etterforskning og påtale.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at det til tross for føringer om større oppmerksomhet om bekjempelse av arbeidsmiljøkriminalitet, er viktig å sikre "en god balanse av saksporteføljen" i enhetene som arbeider med denne og beslektede former for kriminalitet, blant annet økoteamene. Departementet viser i den forbindelse til Riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv. Arbeidsmiljøkriminalitet er en prioritert oppgave for politiet, men det må innenfor dette feltet som på andre kriminalitetsområder, nødvendigvis foretas en prioritering hvor de mest alvorlige forholdene gis forrang. Det må ifølge departementet også sikres at innsats på ett område ikke betyr svekket innsats på andre områder hvor det også er gitt føringer om prioritering.

Justis- og beredskapsdepartementet gir for øvrig uttrykk for at det samlet sett er departementets vurdering at Riksrevisjonens rapport legger grunnlaget for en bedre oppgaveløsning av arbeidsmiljøkriminalitet fra politi og påtalemyndighet. Departementet vil følge opp dette videre gjennom arbeidet med regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, samt gjennom implementeringen av nærpolitireformen og det pågående arbeidet med å løfte etterforskningsfeltet.

6 Tverretattlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet ble lagt fram 13. januar 2015. I strategien ble viktigheten av at aktuelle tilsyns- og kontrolletater og politi- og påtalemyndighet samarbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet framhevet. Samarbeidet dekker arbeidsmiljøkriminalitet, men også andre former for lovbrudd som knytter seg til arbeidsliv og arbeidsforhold. En del av disse lovbruddene vil falle inn under kriminalitetstypen økonomisk kriminalitet.⁴²

På etatsnivå ble det – etter felles føringer i tildelingsbrev for 2015 – lansert en felles handlingsplan for Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Handlingsplanen (datert 16. januar 2015) skal gjøre etatene i stand til økt samordnet innsats. Samarbeidet skal bygge på eksisterende samarbeidsrelasjoner og tiltak som er satt i gang. Det skal samarbeides operativt, og erfaringsutveksling og kompetansedeling skal gi bedre felles analyser, metoder og kunnskaps- og kompetansebygging.



Både på regjerings- og etatsnivå ble det i 2015 tatt initiativ til styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet.

6.1 Sentrale samarbeidsfora

Det sentrale samarbeidsforum ble etablert i 2005 som et samarbeid mellom skatteetaten, Politidirektoratet, ØKOKRIM og Riksadvokaten for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale som konkretiserer hvordan samarbeidet skal foregå både på sentralt og regionalt nivå. Forumet, og samarbeidsavtalen for forumet, ble i 2010 utvidet til også å omfatte NAV. Arbeidstilsynet ble i 2014 inkludert i samarbeidsforumet, men avtalen har foreløpig ikke blitt endret etter dette. Samarbeidet har blitt utvidet til også å dekke arbeidslivskriminalitet.⁴³

42) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 10.03.2016.

43) Brev fra Riksadvokaten til Arbeidstilsynet, 04.11.2014 med vedlagt samarbeidsavtale for Det sentrale samarbeidsforum, datert 24.03.2010; Arbeidstilsynet, notat om samarbeid mellom etatene, oversendt til revisjonen 05.05.2015.

I tråd med den felles handlingsplanen er det etablert en *Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe* på direktoratsnivå. Gruppen har det praktiske ansvaret for å utarbeide en felles tverretatlig handlingsplan for samarbeidet, og for å koordinere, dele og formidle styringssignaler og informasjon til egne etater.

Alle de intervjuede direktoratene og NAV Kontroll⁴⁴ karakteriserer samarbeidet i de to foraene som godt. Det er åpne diskusjoner, og alle etatene er engasjerte og tar ansvar. Politidirektoratet opplever at samarbeidet i foraene er viktig for å kunne ta opp de vanskeligste sakene. Samarbeidet er også viktig for å styre de samlede prioriteringene dit trusselen er størst, og dit det samfunnsøkonomisk er mest hensiktsmessig å rette innsatsen. Riksadvokaten uttaler at *Det sentrale samarbeidsforum* har vært viktig i oppstarten av en mer intensivt innsats mot arbeidslivskriminalitet. Dette forumet er ifølge Riksadvokaten det eneste som favner bredt nok til å legge til rette for et tverretatlig samarbeid.

Det har tidligere foreligget bilaterale samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynet og NAV og skatteetaten. Disse er avløst av den tverretatlige handlingsplanen fra 16. januar 2015.

6.2 Operativt tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet

I tildelingsbrevene til Arbeidstilsynet, skatteetaten og Politidirektoratet for 2015 ble det lagt til grunn at den tverretatlige samlokaliserte operative enheten som hadde blitt etablert i Bergen i 2014, skulle utvides med deltakelse fra politiet. Videre skulle det etableres tilsvarende enheter i to andre byer. Målet med satsingen er å utvikle og iverksette felles operativ innsats rettet mot områder der risikoen for og utbredelsen av arbeidslivskriminalitet er størst. Satsingen skal føre til at etatenes virkemiddelapparater samlet kan gi best mulig effekt.

Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet ble i 2015 styrket med 8,3 mill. kroner hver til de tverretatlige samlokaliserte operative enhetene. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2015 ble etaten bedt om å delta i de tre planlagte operative innsatsenhetene, men ble ikke tildelt ekstra midler.

Det framgår av den felles tverretatlige handlingsplanen fra 16. januar 2015 at samarbeidet omfatter Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten, og at også tolletaten, skatteoppkreverne og eventuelt andre etater inviteres med.

6.2.1 Hvilke erfaringer har etatene fra arbeidet i de tverretatlige samlokaliserte operative enhetene?

De samarbeidende etatene har ulik begrepsbruk, ulik organisering, forskjellige mål og virkemidler og ulike bransjesatsinger. Etatene sier i intervju at dette skaper noen utfordringer for samarbeidet. Skatt øst framhever at etatene må finne temaer som egner seg for samhandling på tvers, slik at de konsentrerer samarbeidet til områder med felles utfordringer. Både Skatt øst og NAV Kontroll påpeker at det er viktig å forankre det tverretatlige samarbeidet i ledelsen i de ulike etatene, for å få koordinert de ulike tiltakene og virkemidlene.

NAV Kontroll viser til at det er behov for mål som gjelder for de enkelte operative enhetene, slik at de ikke må forholde seg til hver etats mål- og rapporteringskrav.

44) NAV Kontroll uttaler seg i intervju både om sentrale fora for samarbeid og om tverretatlig operativt samarbeid. NAV Kontroll benyttes derfor i fortsettelsen som kilde i ulike kontekster der direktoratene og regionene i de ulike etatene uttaler seg.

De særskilte målene som er satt for samarbeidet i de operative enhetene, er ifølge NAV Kontroll for generelle og lite konkrete til å være styrende for samarbeidet. Det er i tillegg en utfordring for det tverretatlige samarbeidet at hver enkelt etat tar med seg sine egne mål og tilhørende resultatkrav inn i samarbeidet. Dette kan ifølge NAV Kontroll føre til at det innad i de operative enhetene arbeides etter motstridende krav. Direktoratet for arbeidstilsynet bekrefter at alle etatene som deltar, per i dag har egne systemer for hvordan innsatsen skal rapporteres, men opplyser at det på sikt skal være felles rapportering.

NAV Kontroll framhever at et positivt resultat av det tverretatlige samarbeidet er at de ansatte i de ulike etatene blir kjent med de andre etatenes organisering, hjemler, mål, virkemidler og arbeidsmåter. Videre har de ansatte fått tilgang til kontaktpersoner i de samarbeidende etatene, noe som gjør det lettere å ta kontakt på tvers av etatsgrensene. Erfaring med samarbeid i de operative enhetene bidrar også til tettere samarbeid mellom etatene i saker som ligger utenfor disse enhetene. Også Arbeidstilsynet Vestlandet, Arbeidstilsynet Oslo og Skatt øst sier at de har positive erfaringer med samarbeidet, til tross for at de viser til noen utfordringer med blant annet ulik begrepsbruk og forskjellige mål og virkemidler.

Direktoratene og NAV Kontroll uttaler alle i intervju at erfaringene med de tverretatlige samlokaliserte operative enhetene så langt i hovedsak er gode. De viser til at etatene har fått gjort mye på relativt kort tid, men at det er for tidlig å si noe om effekten av samarbeidet.

Erfaringer med politiets deltakelse

De tre tverretatlige samlokaliserte operative enhetene har ulike erfaringer med politiets involvering i samarbeidet.

Arbeidstilsynet Vestlandet, som har det koordinerende ansvaret for den operative enheten i Bergen, uttaler at politiet deltok lite i samarbeidet i 2014. Deltakelsen fra Hordaland politidistrikt ble imidlertid betydelig styrket fra sommeren 2015, da fire polititjenestemenn ble tilknyttet enheten. Arbeidstilsynet Vestlandet opplyser at deltakelsen fra politiet på mange måter kan beskrives som “et før og etter”, og at enheten uten politiet fungerte mest som en uropatrulje. Politiet har andre virkemidler og tilgang til mer informasjon enn det Arbeidstilsynet og skatteetaten har. Politiet framskaffer informasjon gjennom ransaking, avhør, etterretning, spaning og oppfølging. Denne informasjonen brukes i analysearbeidet, slik at det blir lettere å avdekke tunge aktører og nettverk, noe som gir større gjennomslag og effekt av innsatsen. Det har i tillegg blitt gjennomført flere aksjoner etter at politiet kom med i enheten.

I den operative enheten i Stavanger deltar Rogaland politidistrikt med fire til fem polititjenestemenn. Ifølge Arbeidstilsynet Vestlandet har enheten i Stavanger fått til svært mye, og dette er i stor grad takket være Rogaland politidistrikt, som gjør en svært god jobb. Rogaland politidistrikt viser til at det gjennomføres felles aksjoner ukentlig. Politidistriktet opplyser videre at de på grunn av et prøveprosjekt har umiddelbar tilgang på registeropplysninger via iPad eller mobil PC. Dette fører til at kvaliteten på opplysningene som etterforskerne får, blir bedre.

Finans- og miljøkrimseksjonen ved Oslo politidistrikt har én fast representant i den tverretatlige samlokaliserte enheten i Oslo. I tillegg stiller Utlendings- og forvaltningsseksjonen med én person ved behov. Skatt øst uttaler i intervju at hovedutfordringen for involvering fra etatene ligger hos politiet. Politiet er ifølge Skatt øst ønsket sterkere inn i samarbeidet i Oslo. Også Arbeidstilsynet Oslo bekrefter at politiet er til dels lite involvert i den operative enheten i Oslo.

Politidirektoratet uttaler at det har sammenheng med tildelte midler at politiet deltar med litt ulike ressurser i de tre enhetene Bergen, Stavanger og Oslo. Politidirektoratet gir uttrykk for at to stillinger i enheten i Oslo er lite, men understreker at når det er store aksjoner i Oslo, deltar politiet med betydelig ressursinnsats. Oslo politidistrikt viser i intervju også til prosjektet “Operasjon svartmaling”, som er en satsing som kommer i tillegg til den tverretatlige operative enheten i Oslo. Finans- og miljøkrimseksjonen fikk i 2014 2,6 mill. kr i støtte fra Samordningsorganet⁴⁵ til prosjektet. Prosjektets mandat er “å slå ut tre store hvitvaskingsnettverk som er avdekket i et profesjonelt og organisert miljø innen arbeidsmarkeds kriminalitet”.⁴⁶ Oslo politidistrikt opplyser at prosjektet avsluttes 31. desember 2015, men at dette ikke innebærer at satsingen på å bekjempe hvitvaskingsnettverk skal opphøre.

Alle direktoratene og NAV Kontroll understreker betydningen av politiets involvering og innsats for at samarbeidet skal bli vellykket. Intervjuene viser at den ulike graden av involvering fra politiets side i de tre tverretatlige samlokaliserte operative enhetene har hatt betydning for hvordan etatene oppfatter at samarbeidet fungerer. Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at det har vært noe mer utfordrende å få til samarbeidet i Bergen og Oslo enn i Stavanger. NAV Kontroll har samme erfaring, og viser til at de har fått mer ut av samarbeidet i Stavanger enn i Bergen og Oslo.



De samarbeidende etatene anser politiets innsats som viktig for at samarbeidet skal bli vellykket.

Foto: Arbeidstilsynet

Skattedirektoratet gir i intervju uttrykk for at politiet stiller med for få ressurser og nedprioriterer arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminaliteten i Oslo-området. Videre har Skattekrim i Skatt øst i et møte i Det sentrale samarbeidsforum 16. januar 2015 uttalt at det er store saker som ikke engang ender som forvaltningssak fordi skatteetaten ikke har lovhemler til å innhente bevis. I intervju sier Skattekrim at skatteetaten har behov for bistand fra politiet for å innhente bevis gjennom ransaking og beslag av for eksempel PC-er og mobiltelefoner, men at de ofte erfarer at forespørsler blant annet til Oslo politidistrikt ikke fører fram. Skattedirektoratet opplyser at situasjonen synes å være noe annerledes i Bergen og Stavanger, der samarbeidet fungerer bra.

45) Samordningsorganet ble opprettet 01.06.2010, og har som formål å bidra til å styrke politiets innsats mot alvorlig kriminalitet. Medlemmer i 2014 var assisterende politidirektør (leder), assisterende riksadvokat, sjef for Kripos og politimesteren i Oslo, jf. Samordningsorganets årsrapport for 2014, s. 3 og 6.

46) Brev fra Kripos til Oslo politidistrikt, 24.03.2014; Prosjektplan for Oslo politidistrikts søknad til Samordningsorganet om Op. Svartmaling, 11.02.2014, s. 8 og 9; Notat om Op. Svartmaling, 02.10.2015, mottatt i intervju med Oslo politidistrikt.

Oslo politidistrikts håndtering av anmeldelser av arbeidslivskriminalitet

Både Arbeidstilsynet Oslo og Skatt øst gir i intervju uttrykk for at de er usikre på om politiet har kapasitet til å håndtere den økningen i antall anmeldelser fra kontrollstatene som etter hvert vil komme som følge av det tverretatlige samarbeidet i Oslo. Ifølge Skatt øst kan samarbeidet medføre en betydelig mengde saker til politiet. Mange anmeldelser i saker som gjelder arbeidslivskriminalitet, kommer fra skatteetaten. Det er derfor undersøkt hvordan Oslo politidistrikt håndterer anmeldelser fra skatteetaten om arbeidslivskriminalitet.

Skattekrim i Skatt øst opplyser at Oslo politidistrikt henlegger et flertall av sakene som Skatt øst anmelder. Skattekrim uttaler at dette er ødeleggende for skatteetatens arbeid med å forhindre skatte- og avgiftsunndragelser. Oslo politidistrikt bekrefter i intervju at mange saker som er anmeldt av skatteetaten, henlegges på grunn av manglende kapasitet. Finans- og miljøkrimseksjonen har ikke kapasitet til å etterforske alle disse sakene. Ressursene brukes der seksjonen ser at det er mulig å oppklare saken og få en reaksjon, etter en grundig prioritering av hvilke saker som skal etterforskes. Kapasitetsproblemene er også tatt opp av Oslo statsadvokatembeter. I en inspeksjonsrapport fra høsten 2014 ble det slått fast at henleggelse basert på saksbehandlingskapasitet skjer i utstrakt grad, og at altfor mange enkle saker henlegges på bakgrunn av dette.⁴⁷ Det går fram av intervjuet med Oslo politidistrikt at ressurs-situasjonen for seksjonen i 2015 er omtrent som da statsadvokaten gjennomførte inspeksjonen i 2014. Seksjonen opplyser at den har blitt tildelt nye stillinger hvert av de siste par årene, men at den må ta sin del av politidistriktets reduksjon av bruk av overtid, og sin del av mål for gevinstrealisering og kostnader til investeringer.

At kapasitet er et problem, illustreres i gjennomgangen av ti saker som skatteetaten har anmeldt til Oslo politidistrikt på grunnlag av påstand om fiktiv fakturering og merverdiavgiftsbedrageri. Dette innebærer at mistenkte skal ha bokført inngående fakturaer som er uriktige og ikke gjenspeiler faktiske hendelser. Videre skal mistenkte ha drevet merverdiavgiftsbedrageri ved å tilegne seg urettmessig tilbakebetaling av inngående merverdiavgift. Den fiktive faktureringen i hver av de ti sakene utgjør ifølge skatteetaten mellom 1,3 mill. kr og 18,7 mill. kr, og bedrageriene av merverdiavgift dreier seg om mellom 300 000 og 3,7 mill. kr.

Ni av de ti sakene er av politiet kodet som brudd på *lov om bokføring* (bokføringsloven).⁴⁸ Den siste saken er kodet med "annen avgiftsunndragelse". Flere av sakene har dessuten vedleggsaker, blant annet om merverdiavgiftsbedrageri. Denne type lovbrudd kodes som økonomisk kriminalitet i STRASAK, jf. brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. mars 2016.

Politiet har ikke i noen av de ti gjennomgåtte sakene innhentet supplerende dokumentasjon eller innkalt til avhør. Dette innebærer at politiets påtaleavgjørelse er basert på dokumenter som skatteetaten har sendt inn. Politiet har i seks av de ti sakene brukt mer enn et halvt år fra anmeldelse til påtaleavgjørelse, se tabell 16. I to av sakene tok det om lag to år før det forelå påtaleavgjørelse, og begge disse sakene er henlagt på grunn av kapasitet. Oslo politidistrikt forklarer i intervju at i de av sakene som har tatt lang tid, har det vært mangel på kapasitet til etterforskning på det tidspunktet sakene ble anmeldt.

47) Oslo statsadvokatembeter, inspeksjonsrapport, 27.11.2014, s. 6–9.

48) Ifølge den versjonen av bokføringsloven som var gjeldende på det tidspunktet sakene ble anmeldt, var straffebestemmelsen at den "som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Foreligger det særlig skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil seks år idømmes." Straffebestemmelsen i bokføringsloven ble endret i forbindelse med at straffeloven av 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015.

Tabell 16 Total saksbehandlingstid i et utvalg saker anmeldt fra skatteetaten til Oslo politidistrikt, antall saker (N = 10)

Varighet	Antall saker
≤ 90 dager	2
91–180 dager	2
181–365 dager	4
Over 365 dager	2
Sum	10

Kilde: Poliets saksdokumenter

Seks av de gjennomgåtte sakene har endt med henleggelse, og fire med forelegg. I fem av de seks henleggelsene er kapasitet årsak til henleggelsen, mens den siste saken er henlagt av andre juridiske grunner. Blant sakene som er henlagt på grunn av for liten kapasitet, ble det i én av sakene fattet påtaleavgjørelse på under to måneder. I de andre fem sakene gikk det mellom 203 og 766 dager før politiet fattet påtaleavgjørelse. Oslo politidistrikt forklarer i intervju at noen saker har blitt liggende i påvente av at de skulle få satt av ressurser til å etterforske. Når det likevel viste seg at politidistriktet ikke klarte å etterforske sakene i nærmeste framtid, ble det besluttet å henlegge dem. Saker kan ifølge Oslo politidistrikt bli henlagt selv om de er alvorlige, blant annet fordi det i mellomtiden har kommet inn nye saker som må prioriteres. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i brev 10. mars 2016 at oppklaringsprosenten i utvalget er lav, og under snittet for øvrig i tilsvarende type saker. På landsbasis var for eksempel oppklaringsprosenten for anmeldte lovbrudd etter merverdiavgiftsloven på 87,8 prosent i 2015.

I de fire sakene som endte med forelegg, var foreleggets størrelse på 30 000 – 35 000 kroner. I alle disse fire sakene er det gitt forelegg etter bokføringsloven, mens andre forhold, for eksempel brudd på merverdiavgiftsloven, er henlagt. I to av disse fire sakene konstaterte politidistriktet i brev til statsadvokaten at anmeldelsen omfatter mulig omfattende fiktiv faktureringsproblematikk, men at det ikke var nok kapasitet til å etterforske dette. Politidistriktet viser til at disse sakene er blant noen flere saker der det er valgt å reagere på formalovertredelser ved forelegg for å markere overfor anmeldte at virksomheten er drevet på straffbart vis. Både Skattekrim i Skatt øst og Oslo politidistrikt anser løsningen med å gi forelegg for formalovertredelser og å henlegge andre forhold som bedre enn ikke å gi noen reaksjon. Skattekrim påpeker samtidig at det er et problem at de alvorligste forholdene henlegges.

Oslo politidistrikt uttalte i et møte i Det sentrale samarbeidsforum 16. januar 2015 at det ved Finans- og miljøkrimseksjonen ikke er ressurser til å løse alle oppgavene som seksjonen står overfor. At det kan ventes flere saker fra skatteetaten som følge av satsingen mot arbeidslivskriminalitet, vil være en ytterligere utfordring for seksjonen. Fra Skattedirektoratets side ble det uttrykt at dette er et grunnleggende kapasitets- og prioriteringsproblem som er kjent og diskutert i samarbeidsforumet over flere år. Skattedirektoratet ga uttrykk for et ønske om at saken utredes og drøftes grundigere i kommende møter.

Det framkommer i intervju med Skattedirektoratet og Politidirektoratet i oktober 2015 at saken har vært tatt opp videre både i Det sentrale samarbeidsforum og i særmøte mellom politiet og Skattedirektoratet. Politidirektoratet viser til at direktoratet er kjent med at skatteetaten mener at Oslo-politiet nedprioriterer skattesaker. Politidirektoratet er opptatt av å løse denne konflikten. Situasjonen står fortsatt uløst, men Politidirektoratet understreker at partene er i en prosess for å få den løst.

Mulighetene til å håndtere en eventuell økning i antall anmeldelser fra den tverretatlige operative enheten i Oslo er tatt opp med Oslo politidistrikt. Politidistriktet bekrefter i intervju at det vil være krevende å skulle håndtere en slik økning så lenge Finans- og miljøkrimseksjonen ikke får tilført økte ressurser i takt med økningen i kapasitet hos de samarbeidende tilsynsetatene. Seksjonen vil måtte prioritere de anmeldelsene som kommer inn grundig, og forsøke å arbeide enda mer effektivt sammen med andre etater. Parallelt må kontrolletatene forsøke å få til en løsning med forvaltningsreaksjoner der dette er mulig, slik at ikke for mange saker må håndteres som straffesaker. Synet på behovet for økt bruk av forvaltningsreaksjoner deles av Politidirektoratet.

Politidirektoratet viser til at arbeidslivskriminalitet er et område som etaten er pålagt å prioritere, i likhet med mange andre områder, og ser at et økt antall anmeldelser som følge av samarbeidet mellom etatene kan bli krevende. Riksadvokaten deler denne bekymringen, og påpeker at sakene ikke bare krever ressurser til etterforskningsarbeidet, men også senere i rettsapparatet. Riksadvokaten påpeker at nøkkelen for politidistriktene må være å "skjære" den enkelte straffesak til slik at den blir håndterlig. Det innebærer i praksis at distriktene må konsentrere seg om de mest alvorlige forholdene, og de som gir høyest straff, og ikke forfølge alle lovbrudd. Riksadvokaten viser for øvrig til at politidistriktene kan søke om midler fra Samordningsorganet, og ser på denne ordningen som en unik mulighet for politidistriktene til å få behandlet sakene raskere.

Justis- og beredskapsdepartementet deler oppfatningen om at et økt antall anmeldelser som følge av samarbeidet mellom etatene kan bli utfordrende, jf. brev 10. mars 2016. Departementet uttaler at dette er en av beveggrunnene som ligger bak regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Det er videre ifølge departementet et vesentlig element i implementeringen av nærpolitireformen å sikre sterkere etterforskningsmiljøer, forbedre kvaliteten i etterforskningen og styrke samarbeidet mellom politiet og øvrige etater.

6.2.2 Hvordan fungerer de bilaterale samarbeidsavtalene med politiet?

Det er ifølge Direktoratet for arbeidstilsynet inngått 28 samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og tilhørende politidistrikter, inkludert en samarbeidsavtale med Sysselmannen på Svalbard. En gjennomgang av 27 framlagte samarbeidsavtaler⁴⁹ viser at møtefrekvensen varierer mellom avtalene. 22 av avtalene angir ett eller to møter i året, og tre avtaler angir mellom tre og fire årlige møter. To avtaler (Rogaland og Oslo) har en høyere møtefrekvens enn dette, henholdsvis 7 og 13 avtalte møter årlig. I noen avtaler står det at flere møter kan avholdes ved behov, og i mange av avtalene omtales samarbeid på saksnivå uten at avtalene anslår antall møter som skal avholdes. I avtalene er det angitt hvordan anmeldelser, etterforskning og påtaleavgjørelser skal håndteres. I noen avtaler omtales også andre temaer som kan bli tatt opp til diskusjon, som aksjoner og satsinger.

Denne variasjonen kommer også til uttrykk i intervju med politidistriktene og regionene i Arbeidstilsynet. I henhold til noen av avtalene avholdes det bare ett årlig møte mellom regiondirektør og politimester. Andre steder avholdes det i tillegg månedlige møter på saksnivå. Én av de intervjuede regionene i Arbeidstilsynet viser til at det er variasjon innad i regionen både med hensyn til møtefrekvens og innholdet i avtalene med de ulike politidistriktene. Denne regionen diskuterer saker med ett av politidistriktene før forhold anmeldes, mens de bare diskuterer saker som allerede er anmeldt med andre politidistrikter. Det varierer mellom de to øvrige intervjuede regionene om saker blir diskutert både før og etter, eller bare etter anmeldelse.

49) Arbeidstilsynet har oversendt til revisjonen 27 avtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og politidistriktene, der blant annet antall møter framgår. Det er i tillegg sendt et utkast til avtale, der antall møter og kontaktpersoner for politiet ikke er fylt ut. Avtalen er heller ikke underskrevet eller datert. Denne avtalen har derfor ikke inngått i analysen, som dermed omfatter 27 avtaler.

Intervju med de to regionene i Arbeidstilsynet som har erfaring med dialogmøter med politidistriktet før anmeldelse, viser at de opplever dialogmøtene forskjellig. Den ene regionen opplever det som vanskelig å klage på politiets henleggelse på bakgrunn av manglende kapasitet etter å ha vært med på møter med politiet om hvilke saker som skal prioriteres. Den andre regionen viser derimot til at det er positivt å diskutere sakene også før anmeldelse. To av de intervjuede politidistriktene har erfaring med å diskutere saker både før og etter anmeldelse. Dette fungerer ifølge politidistriktene godt, og bidrar til at de rette sakene blir anmeldt.

10 av de 13 politidistriktene som har svart på spørsmål per brev om samarbeidsavtaler og tilhørende samarbeid med Arbeidstilsynet, opplyser at dialogen og samarbeidet fungerer bra, selv om enkelte av politidistriktene framhever at det kan forbedres. De øvrige tre sier at de ikke er kjent med noen samarbeidsavtale, eller at avtalen ikke har blitt fulgt opp siden den ble signert. Alle de fire intervjuede politidistriktene beskriver samarbeidet med Arbeidstilsynet som godt.

Riksadvokaten opplyser i intervju at embetet har stilt spørsmål til politidistriktene om de har gjort noen form for avtaler lokalt med tilsynsmyndighetene om hvor nivået for anmeldelser skal ligge. Tilbakemeldingen fra politidistriktene har vært at de stort sett ikke har gjort dette. Riksadvokaten anser dette som et noe overraskende svar, og viser til at Riksadvokaten har oppmuntret politiet til å ha rutiner for å avholde møter med tilsynsmyndighetene.

6.3 Etatenes syn på omfanget av felles aksjoner

Av de inspektørene i Arbeidstilsynet som har samarbeidet med skatteetaten og NAV Kontroll,⁵⁰ sier 90 prosent seg enig eller delvis enig i at etatene burde ha gjennomført flere felles kontroller. 88 prosent av tilsynslederne og juristene⁵¹ mener det samme. De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet opplyser at det i den senere tiden er gjennomført og planlagt flere felles aksjoner enn tidligere, og at dette oppleves som nyttig og viktig for å være synlige utad.

Det er imidlertid en felles forståelse blant de intervjuede etatene at det ikke nødvendigvis er slik at mange felles aksjoner er det som gir best effekt. Det må avklares hva som skal gjøres i fellesskap, og hva som bør gjøres av de enkelte etatene. Regionene i Arbeidstilsynet framhever at høyt antall tilsyn i forbindelse med aksjoner kan være vanskelig å håndtere, fordi etterarbeidet er omfattende for inspektørene. Skatt øst opplyser at de lettere kan håndtere et høyt tilsynsvolum fordi innhentet materiale blir sendt videre til behandling internt i skatteetaten. Skattedirektoratet uttaler at etatenes annenlinje må ta ansvar for å følge opp de funnene som fellesaksjonene avdekker. NAV Kontroll opplyser at deltakelse i felleskontroller har vist seg å innebære mye arbeid som ikke nødvendigvis fører til økt antall saker for NAV Kontroll.

NAV Kontroll, Skatt øst og én av regionene i Arbeidstilsynet gir uttrykk for at det er behov for flere felles analyser. Behovet for analyser påpekes også av Skattedirektoratet. For å kunne ta stilling til om det bør gjennomføres flere kontroller, må det ifølge Skattedirektoratet først gjøres et godt analysearbeid, slik at etatene har en god og felles oppfatning av risikobildet. På bakgrunn av dette kan etatene avgjøre hva som bør gjøres sammen, og hva hver etat kan gjøre i egen linje.

50) "Har samarbeidet med" eller "har erfaring fra samarbeid med" omfatter her og i fortsettelsen de respondentene som har svart at de i noen grad eller i stor grad har samarbeidet. For inspektører som i noen grad eller stor grad har samarbeidet med NAV og/eller skatteetaten, er n = 122.

51) Tilsynsledere og jurister som i noen grad eller i stor grad har samarbeidet med NAV og/eller skatteetaten, n = 33.

87 prosent av inspektørene og 85 prosent av juristene og tilsynslederne i Arbeidstilsynet som har samarbeidet med politiet,⁵² sier seg enig eller delvis enig i at politiet i større grad bør delta i felles tilsyn og aksjoner.

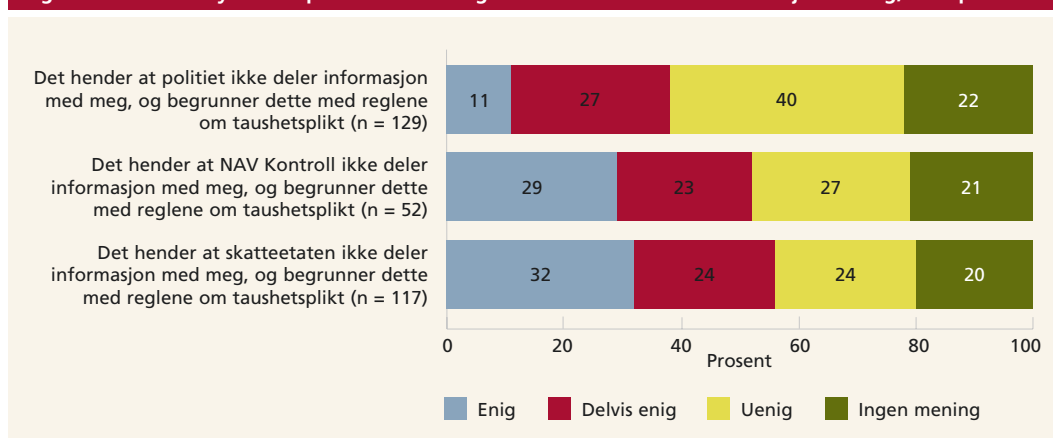
Som vist i punkt 6.2.1 er det variasjon i politiets innsats i de tre operative samlokaliserte enhetene. Dette er også tilfellet utenfor disse enhetene. En region i Arbeidstilsynet opplyser at politiets involvering oppleves som for lite forutsigbar i en del av regionen, blant annet fordi politiet kvier seg for å binde seg til å stille ressurser til disposisjon på gitte tidspunkter. I en annen del av regionen har derimot politiet faste utedager. Arbeidstilsynet forsøker derfor å legge sine aksjoner til disse dagene. Politi-direktoratet påpeker at for politietaten er det den totale ressursdisponeringen som er avgjørende for hvordan politiet kan bidra med ressurser til felleskontroller. Politi-direktoratet opplyser at det er krevende for politietaten at den skal favne flere kriminalitetsområder, mens de andre etatene i stor grad kan konsentrere seg om konkrete og avgrensede områder.

6.4 Informasjonsdeling og taushetsplikt

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet forutsetter at etatene deler informasjon. Informasjonsdeling er ifølge strategien et av de viktigste premissene for å få til et effektivt tverretattlig samarbeid mellom kontrolletatene og politiet. Taushetsplikten som gjelder for de enkelte etatene, går fram av særlovene for etatene, og bestemmer dermed hvilken informasjon de kan dele.

Som figur 12 viser, opplever mange inspektører i Arbeidstilsynet som samarbeider med andre etater, at de ikke mottar ønsket informasjon, og at dette begrunnes med reglene om taushetsplikt. Inspektørene erfarer at dette forekommer noe mer i samarbeid med skatteetaten og NAV Kontroll enn med politiet.

Figur 12 Arbeidstilsynets inspektørers erfaringer med andre etaters informasjonsdeling, tall i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

I intervjuene har det kommet opp utfordringer både med hensyn til selve regelverket om taushetsplikt, manglende kunnskap om regelverket, og for streng praktisering av det.

52) Respondenter som i noen grad eller i stor grad har samarbeidet med politiet. For inspektører er n = 129. For tilsynsledere og jurister er n = 55.

6.4.1 Begrenser regelverket om taushetsplikt det tverretatlige samarbeidet?

Av de inspektørene i Arbeidstilsynet som har samarbeidet med skatteetaten, NAV Kontroll og/eller politiet,⁵³ sier 36 prosent seg enig eller delvis enig i at bestemmelser om taushetsplikt begrenser deres samarbeid med andre etater. Én inspektør sier det slik: "Vi går glipp av viktig informasjon, særlig i planleggingsfasen, på grunn av taushetsplikten." Blant de tilsynslederne og juristene som har erfaring fra samarbeid,⁵⁴ sier 29 prosent seg enig eller delvis enig i denne påstanden.

To av de tre intervjuede regionene viser til at regelverket i seg selv skaper hindringer for informasjonsdeling. Blant politidistriktene mener 5 av de 17 som har svart på spørsmål i forbindelse med revisjonen, at bestemmelsene om taushetsplikt er utfordrende for samarbeidet. De som nevner at de opplever hindringer, oppgir at dette i hovedsak gjelder samarbeidet med NAV Kontroll og skatteetaten, ikke Arbeidstilsynet.

Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at NAV Kontroll og skatteetaten har flere begrensninger av hva slags informasjon de kan dele med Arbeidstilsynet, enn de har overfor de andre etatene. Også Politidirektoratet peker på at de andre etatene, og særlig NAV, har større utfordringer enn politietaten med taushetsplikten.

NAV Kontroll bekrefter i intervju at NAVs begrensninger særlig gjelder hvilke opplysninger de kan dele med Arbeidstilsynet. *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) gir anledning til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer, blant annet for å forebygge vesentlig fare for liv eller helseskade. Bestemmelsen gir hjemmel til å dele nødvendige opplysninger med Arbeidstilsynet dersom NAV under kontroll observerer at det foregår farlig arbeid. Det er dermed et krav at det skal dreie seg om en "umiddelbar fare". NAV Kontroll uttaler at de lovhjemlene NAV har for å dele opplysninger med andre etater, er relativt vide.

Også Skatt øst viser til at det regelverket skatteetaten har for deling av informasjon med Arbeidstilsynet, er strengere enn for de andre etatene i det tverretatlige samarbeidet. Det fører til at ansatte i Arbeidstilsynet i enkelte tilfeller må forlate rommet når de andre etatene diskuterer opplysninger som de kan dele med hverandre, men som regelverket ikke gir anledning til å dele med Arbeidstilsynet. Også ett av de intervjuede politidistriktene opplyser at samarbeidsmøter bærer preg av at noen av deltakerne må " snakke i koder". Dette politidistriktet opplever det som vanskelig å arbeide godt sammen som gruppe når noen har mer omfattende taushetsplikt enn andre.

Skattedirektoratet framhever i intervju at enkelte etaters mulighet til å dele informasjon er avhengig av det formålet den skal brukes til. Dette gjelder for eksempel skatteetaten. For andre etater, blant annet politiet, er mulighetene til å dele informasjon avhengig av hvor sakene er i saksgangen. Denne ulikheten i regelverk fører til at ikke alle etatene til enhver tid kan dele informasjon. I tillegg skaper dette usikkerhet hos saksbehandlere som skal bruke reglene i det praktiske arbeidet.

Politidirektoratet har i januar 2016 oversendt en rapport til Justis- og beredskapsdepartementet som beskriver svakheter ved gjeldende lovbestemmelser om taushetsplikt. Rapporten inneholder også forslag til mulige lovendringer.⁵⁵

53) Inspektører som i noen grad eller i stor grad har samarbeidet med én eller flere av disse etatene, n = 149.

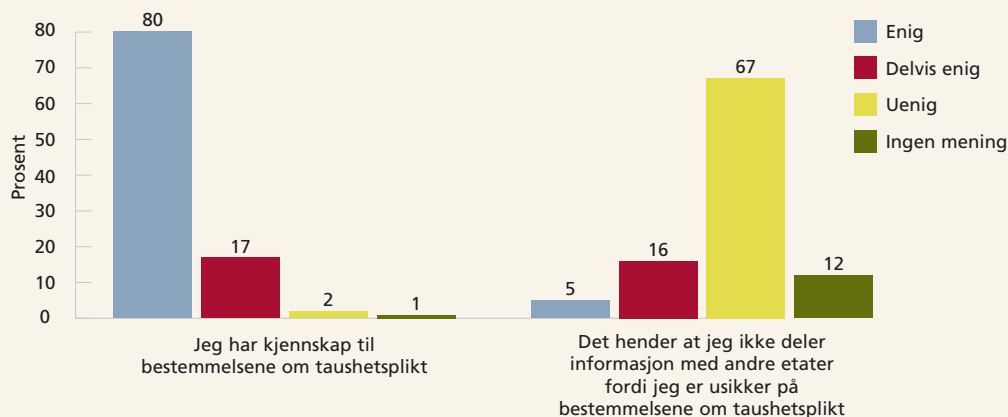
54) Tilsynsledere og jurister som i noen grad eller i stor grad har samarbeidet med én eller flere av disse etatene, n = 58.

55) Brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet, 24.01.2016, vedlegg: Rapport fra ØKOKRIM, *Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet. Kartlegging av svakheter ved regelverket og forslag til eventuelle lovendringer.*

6.4.2 Hvilken betydning har manglende kunnskap om regelverket om taushetsplikt for det tverretatlige samarbeidet?

Spørreundersøkelsen viser at praktisk talt alle inspektørene i Arbeidstilsynet oppgir at de kjenner til bestemmelsene om taushetsplikt. Likevel er det usikkert hvordan bestemmelsene skal praktiseres. 21 prosent av inspektørene som har erfaring fra etats-samarbeid, opplyser at de noen ganger ikke deler informasjon med andre etater fordi de er usikre på bestemmelsene om taushetsplikt, jf. figur 13. Blant tilsynsledere og jurister som har erfaring fra samarbeid, sier 28 prosent seg enig eller delvis enig i denne påstanden.

Figur 13 Svar på påstander om taushetsplikt, Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid, tall i prosent (n = 149)



Kilde: Spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet

De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet opplyser at Arbeidstilsynet deler svært mye informasjon med de andre etatene, og at ledelsen ikke hindrer informasjonsdeling. Alle de tre regionene har avholdt kurs om forvaltningsloven, der reglene om taushetsplikt inngår som et element. To av de tre regionene har i tillegg hatt intern opplæring om informasjonsdeling som også inkluderer de andre etatenes regler for informasjonsdeling.



Reglene om taushetsplikt er tatt opp som tema på Arbeidstilsynets interne kurs.

Foto: Arbeidstilsynet

Tre av de fire politidistriktene som er intervjuet, opplyser at det er vanskelig å vite hvilke opplysninger regelverket gir anledning til å dele med andre etater. Politidirektoratet påpeker i intervju at det først og fremst er regelverket i seg selv som virker begrensende, men at det nok også er noe usikkerhet blant en del ansatte om bruken av lovhjemler.

Skattedirektoratet opplyser at de ansatte i skatteetaten har grei teoretisk kunnskap om regelverket, men at de kan mangle kunnskap om hvordan taushetsplikten skal praktiseres, og spesielt når ansatte aktivt arbeider sammen med andre etater og sitter samlokalisert. Også Skatt øst og Skattekrim bekrefter at det trengs mer kunnskap om tolkningen av regelverket.

NAV Kontroll påpeker at det er en ny erfaring for dem å samarbeide med Arbeidstilsynet, og at det har skapt noe usikkerhet i organisasjonen med hensyn til bestemmelsene om taushetsplikt. Dette kan innledningsvis i samarbeidet ha ført til en mer begrenset tolkning av regelverket fra ansatte i NAV Kontroll enn det var grunnlag for. NAV Kontroll opplyser at de ansatte høsten 2015 har fått opplæring i regelverket om taushetsplikt, og at temaet er tatt opp på ledermøter, noe som har ført til at bestemmelsene praktiseres mer ensartet.

6.4.3 Hvilken betydning har tolkningen og praktiseringen av regelverket om taushetsplikt for det tverretatlige samarbeidet?

De tre intervjuede regionene i Arbeidstilsynet erfarer at det i de ulike etatene er ulik tolkning av regelverket om taushetsplikt og ulik kultur for informasjonsdeling. Det varierer også innad i etatene hvordan regelverket blir forstått og praktisert. Ulik praksis mellom og innad i etatene bekreftes i intervju med Skatt øst. Dette skyldes ifølge Skatt øst både ulik tolkning av regelverket og at etatene mange steder ikke har kommet så langt med samarbeidet. Skatt øst sier at skatteetaten tradisjonelt har tolket sin taushetsplikt veldig snevert, og at det vil ta tid å snu praktiseringen av reglene i en så stor etat.

Når materiale og informasjon er innhentet av etatene i fellesskap, kan ifølge Skatt øst de samme etatene diskutere materialet nokså åpent seg imellom. Det er imidlertid større begrensninger i hvor langt etatene kan gå i informasjonsutveksling i andre tilfeller. I noen tilfeller kan etatene dele informasjon som de har innhentet alene, men ikke alltid. Dette kommer blant annet an på om den etaten som ønsker informasjonen fra en annen etat, kunne ha innhentet samme type data selv, og om etaten har behov for informasjonen.

Skatt øst opplever at informasjonsdeling har vært en betydelig utfordring innledningsvis i samarbeidet i den tverretatlige samlokaliserte operative enheten i Oslo. Det har imidlertid ifølge Skatt øst vært betydelige endringer i praktiseringen av bestemmelsene om taushetsplikt underveis i samarbeidet. Etatene deler mer informasjon enn de gjorde i de innledende fasene av samarbeidet. Tverretatlig samarbeid om både analyse og aksjoner har gitt økt åpenhet mellom etatene.

Regionene i Arbeidstilsynet bekrefter at informasjonsdelingen har blitt bedre som følge av tettere samarbeid mellom etatene. I intervju med regionene kommer det imidlertid fram at det er mulig og ønskelig å dele mer informasjon, og å få avklart hva som er tillatt med gjeldende regelverk.

Politidirektoratet har i januar 2016 sendt til Justis- og beredskapsdepartementet en nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet. Veilederen omhandler mulighetene for å dele informasjon etter

gjeldende regler.⁵⁶ Både veilederen og forslagene til mulige lovendringer, jf. omtale i punkt 6.4.1, er resultat av oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet. Oppdraget inngår som tiltak 5 i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev 14. mars 2016 at veilederen vil gi mye kunnskap om andre etaters regelverk. Veilederen formidles nå til alle inspektører i Arbeidstilsynet, også inspektører som ikke arbeider med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

I intervjuene har det også kommet fram mer praktiske utfordringer med informasjonsdeling. Både NAV Kontroll og Arbeidstilsynet Oslo viser til at det er uavklart hvordan informasjon som er innhentet i fellesskap, skal lagres. Arbeidstilsynet Oslo opplyser at reglene om taushetsplikt og manglende felles ikt-løsninger innebærer at informasjon innhentet i tilsyn og aksjoner, foreløpig lagres separat. Saksbehandlerne bruker i tillegg sine respektive etaters systemer, og det er foreløpig ikke mulig å koble opplysninger fra de ulike systemene sammen. Ifølge NAV Kontroll er det, for å komme videre i samarbeidet, nødvendig å videreutvikle en del rutiner og veiledninger for å gjøre ansatte i de ulike etatene tryggere på hvilken informasjon de kan dele i det operative samarbeidet. Det er likevel ikke slik at taushetsplikten legger store begrensninger for det tverretatlige samarbeidet.

6.4.4 Deling av informasjon i enkeltsaker, aksjoner og analyser

Intervjuene viser at hindringer av informasjonsutveksling oppleves som minst i pågående enkeltsaker. Det er noe ulike syn på hvordan informasjonsdelingen fungerer i forbindelse med aksjoner, men det er i stor grad en felles oppfatning om at det er vanskeligst å dele informasjon i forbindelse med risikoanalyser.

Blant de 13 politidistriktene som har mottatt spørsmål per brev, mener fire at det ikke utveksles nok informasjon før felles aksjoner. Seks politidistrikter mener at dette skjer i stor nok grad, mens tre ikke har besvart spørsmålet. Også ett av de intervjuede politidistriktene uttaler at det er vanskelig å dele relevante opplysninger i planlegging av aksjoner.

Et annet politidistrikt tar opp at det er krevende å dele informasjon i forbindelse med analyser, og viser til at det kan være vanskelig å vite hvilken informasjon som kan deles. Det er derimot lettere å dele informasjon dersom det arbeides med en konkret sak, og når en etat etterspør konkret informasjon. Dette synet støttes av en region i Arbeidstilsynet som viser til at etatene deler informasjon i planlegging av og etter aksjoner. Informasjon i forbindelse med risikoanalyser utveksles derimot i mindre grad.

Skattekrim i Skatt øst påpeker at det ikke bare er taushetspliktreglene som skaper hindringer for informasjonsdeling. Personvernloven setter begrensninger for å opprette registre og bruke opplysningene i registrene. Skattekrim påpeker at dette er et større problem enn reglene om taushetsplikt. Mange kjenner ikke til dette regelverket og synes det er lettere å henvise til taushetsplikt når de er usikre på hvordan personvernloven skal håndteres. Problemene oppstår når det skal lages felles datasystemer, eller dersom det oppstår behov for å krysskoble registre.

Skatt øst påpeker at skatteetaten har konsesjoner på en del registre, med spesielle vilkår for bruk og deling av informasjon. Dette gjør det i noen tilfeller vanskelig å dele

56) Brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet, 24.01.2016, vedlegg: Rapport fra ØKOKRIM, *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet.*

informasjon. Etatene kan ifølge Skatt øst stort sett håndtere felles risikovurderinger med dagens regelverk. Dette krever imidlertid en bevisst holdning, siden informasjonsdeling i forbindelse med risikovurderinger er det området etatene er mest i gråsonen med hensyn til hva som er tillatt. I konkrete saker med konkrete navn har etatene derimot flere muligheter for informasjonsdeling. Så langt har en slik tilnærming generert flere saker enn det de samarbeidende etatene har kapasitet til å ta videre.

Også NAV Kontroll gir uttrykk for at det på det operative nivået er krevende å lage gode analyser som gir grunnlag for å velge ut kontrollobjekter, fordi bestemmelsene om taushetsplikt begrenser hva som kan deles av informasjon om enkeltpersoner. Det gjenstår ifølge NAV Kontroll mye arbeid med å utvikle metodikk for å innhente informasjon fra etatene på en så entydig måte at den kan brukes til å utarbeide et godt felles analysegrunnlag. Det vil også ta tid å utvikle hjemler for informasjonsdeling og utvikling av felles ikt-plattformer.

Alle de tre direktoratene og NAV Kontroll uttrykker at det er viktig å arbeide for å få til et felles analysegrunnlag for blant annet å kunne velge ut hvilke saker som skal undersøkes, og hvilken etat som skal gjøre dette. Skatteetaten og politiet har i desember 2015 – med utgangspunkt i tiltak 4 i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet – lagt fram en utredning om etablering av et nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter mot økonomisk kriminalitet, blant annet arbeidslivskriminalitet.⁵⁷ Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i brev 10. mars 2016 at det på bakgrunn av utredningen er besluttet å etablere et tverretatlig analyse- og etterretningscenter som skal ligge ved ØKOKRIM.

Justis- og beredskapsdepartementet sier seg for øvrig i all hovedsak enig i den beskrivelsen Riksrevisjonen gir av problemstillinger og utfordringer i kapittel 6 vedrørende samarbeid mellom etatene. Det virkelighetsbildet som her tegnes var ifølge departementet også en viktig beveggrunn for framleggelsen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015. Slik departementet vurderer det viser Riksrevisjonens undersøkelse at tiltakene som er nedfelt i strategien er nødvendige skritt i riktig retning.

Også Arbeids- og sosialdepartementet gir i brev 14. mars 2016 uttrykk for at de sammensatte problemstillingene på området gjør det nødvendig å samarbeide tett med andre berørte etater, herunder politiet. Det tverretatlige samarbeidet er derfor høyt prioritert, og to nye samlokaliserte tverretatlige enheter vil ifølge departementet bli etablert i løpet av våren 2016. Departementet viser til felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, politiet, NAV og skatteetaten, som beskriver en positiv utvikling i samarbeidet mellom etatene i 2015. Rapporten peker på at etatene gjennom målrettet samarbeid, samordnede aksjoner og aktiviteter har oppnådd rask og stor effekt i innsatsen mot arbeidsmarkeds-kriminalitet. Departementet opplyser også om at det er tatt initiativ til et større samarbeid mellom arbeidstilsyn på tvers av landegrensene gjennom egne brev fra arbeids- og sosialministeren og europaministeren til myndighetene i Litauen, Polen, Romania og Bulgaria, og dette samarbeidet vil bli fulgt opp videre i 2016.

57) Skatteetaten og politiet, *Utredning, Nasjonalt Tverretatlig senter for Analyse og Etterretning*, sluttrapport, 01.12.2015.

7 Vurderinger

7.1 Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende

Arbeidsmiljøkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og reaksjonene og konsekvensene for lovbrutere må avspeile dette. Det er viktig at reaksjonene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

Arbeidstilsynets mest brukte reaksjonsmiddel er varsel om pålegg og utstedelse av pålegg. De strengere reaksjonsmidlene tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt. Svakheter ved oppfølgingen av vedtak om stans, og et lavt antall overtredelsesgebyrer og anmeldelser, tilsier at Arbeidstilsynet kan benytte eksisterende reaksjonsmidler mer, særlig ved tilfeller av sosial dumping.

7.1.1 Arbeidstilsynet følger ikke opp vedtak om stans godt nok

Ved manglende oppfølging av pålegg innen gitt frist må Arbeidstilsynet vurdere om det skal følges opp med pressmidler. Arbeidstilsynet kan i henhold til arbeidsmiljøloven stanse en virksomhets aktiviteter helt eller delvis inntil pålegget er oppfylt. Arbeidstilsynet kan også stanse aktiviteter i en virksomhet dersom det foreligger overhengende fare for liv og helse.

Arbeidstilsynet har i hovedsak fulgt opp vedtakene om stans ved overhengende fare for liv og helse på en god måte. Vedtakene om stans som pressmiddel er derimot ikke fulgt opp godt nok. I de gjennomgåtte sakene der stans er brukt som pressmiddel har Arbeidstilsynet gjennomført omfattende saksbehandling fram til det ble fattet vedtak om stans. Det er imidlertid lite oppfølging etterpå. I nesten halvparten av sakene var det ikke noen form for oppfølging etter at vedtak om stans ble fattet. Arbeidstilsynets egne retningslinjer om månedlig oppfølging av virksomheten og stedlig kontroll seks måneder etter at vedtaket om stans ble fattet, etterleves dermed ikke godt nok.

Mange av virksomhetene som får vedtak om stans som pressmiddel, viser liten vilje eller evne til å rette seg etter pålegg. Gjennomgangen av de utvalgte sakene viser at Arbeidstilsynet ikke følger opp slike virksomheter mer enn de virksomhetene som har gitt tilbakemelding om at de har rettet opp. I spørreundersøkelsen svarer ca. tre firedeler av inspektørene at Arbeidstilsynet har middels eller små muligheter til å oppdage at virksomheter ikke overholder vedtak om stans.

Lite oppfølging av vedtak om stans fører til at det er lite sannsynlig at det vil bli oppdaget om en virksomhet ikke etterlever vedtaket. Konsekvensen kan være at stans som pressmiddel får lite avskrekkende effekt, og at respekten for Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet svekkes.

7.1.2 Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet

I juni 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket. Det ble ved innføringen av dette virkemiddelet forutsatt at det ville gi en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, og at virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, skulle få en merkbar økonomisk reaksjon. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen framhevet det økte

omfanget av sosial dumping som en begrunnelse for å utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter, jf. Innst. S. 333 (2011–2012).

Overtredelsesgebyr har blitt svært lite brukt etter at dette virkemiddelet ble innført 1. januar 2014. Det er i perioden 2014–2015 ilagt 33 overtredelsesgebyrer. En viktig årsak som er trukket fram for at overtredelsesgebyr ikke blir mer brukt, er at det er ressurskrevende og komplisert å vurdere om det er grunnlag for å ilegge gebyr.

Overtredelsesgebyr blir i all hovedsak brukt på forhold som gjelder sikkerhet, for eksempel usikret arbeid i høyden eller arbeid med farlige kjemikalier eller asbest. Overtredelsesgebyr er i svært liten grad tatt i bruk som et virkemiddel for å bekjempe sosial dumping.

Omfanget av ilagte overtredelsesgebyrer viser at Arbeidstilsynet så langt ikke har tatt i bruk dette virkemiddelet på en slik måte at det kan forventes å føre til mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket. Det vurderes som uheldig at Arbeidstilsynet ikke har innfridd forutsetningene om å bruke overtredelsesgebyr som et virkemiddel mot sosial dumping.

7.1.3 Arbeidstilsynet bruker anmeldelse lite som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet

Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart. Arbeidstilsynet skal ved vurdering av anmeldelse legge vekt på hvor alvorlig lovbruddet er, og om det dreier seg om gjentatte lovbrudd, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

Arbeidstilsynet bruker anmeldelse i begrenset grad. De har levert ca. 140–150 anmeldelser i året i perioden 2012–2015. Et klart flertall av anmeldelsene omhandler arbeidsulykker eller fare for arbeidsulykke eller helseskade. Bare 17 av de 66 anmeldte sakene i andre halvår 2014 gjelder direkte eller indirekte sosial dumping. Konsekvensen av Arbeidstilsynets anmeldelsespraksis er at anmeldelse brukes lite som virkemiddel for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping og organisert kriminalitet.

En betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir at de har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. I spørreundersøkelsen og i intervjuene med regionene blir det trukket fram som viktige årsaker at det er ressurskrevende å anmelde, og at politiet henlegger mange av anmeldelsene. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og politidistriktene, men det varierer om samarbeidet innebærer jevnlig dialog om saker som er aktuelle for anmeldelse. Rogaland politidistrikt er et politidistrikt som har hyppige møter med Arbeidstilsynet. Dette politidistriktet har mottatt vesentlig flere anmeldelser for ulovlig overtid enn de fleste andre politidistriktene. Rogaland politidistrikt og Arbeidstilsynet Vestlandet opplyser at politiet har prioritert å etterforske de sakene som Arbeidstilsynet har anmeldt. Terskelen for å anmelde har dermed blitt senket, og Arbeidstilsynet har fått gode incentiver til å arbeide videre med tilsvarende saker. Dette viser at politiets prioritering av anmeldelser fra Arbeidstilsynet har betydning for om straffbare forhold blir anmeldt.

Det vurderes som uheldig at Arbeidstilsynet og politidistriktene ikke har mer jevnlig dialog, fordi dette kunne gjøre anmeldelse mer egnet som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet og redusert risikoen for sosial dumping.

7.2 Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller

Arbeidstilsynet skal prioritere arbeidet med å sikre at alle arbeidstakere har lovlig arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet. For utenlandske arbeidstakere er det ifølge proposisjonen særlig viktig å føre kontroll med arbeidstid og krav til bostandard. Videre er det viktig å kontrollere at arbeidstakere ikke tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det som norske arbeidstakere normalt har, eller som ikke er i tråd med gjeldende forskrifter om allmenngjøring.

Arbeidstilsynet har de siste årene gjennomført et økende antall tilsyn mot sosial dumping. Statistikk fra Arbeidstilsynet viser imidlertid at de forholdene som blir hyppigst kontrollert, er identitetskort og skriftlig arbeidsavtale, og dette er relativt enkle kontroller. Allmenngjort lønn ble kontrollert i 18 prosent av tilsynene mot sosial dumping som Arbeidstilsynet gjennomførte i 2014. Fra 2014 til 2015 har det vært en dobling i andelen lønnskontroller. Likevel er det slik at et klart flertall av kontrollene mot sosial dumping ikke omfatter lønn.

Kontroll av lønn er ressurskrevende, og mangel på tid kan være en årsak til at lønn i mange tilfeller ikke blir kontrollert. 30 prosent av inspektørene som har gjennomført tilsyn mot sosial dumping, sier at de som regel har for lite tid til å sikre god kvalitet på tilsynet. I tilsyn mot sosial dumping er det ofte tidkrevende og vanskelig å få inn all dokumentasjonen som Arbeidstilsynet ber om, eller dokumentasjonen foreligger på et annet språk og må oversettes.

Arbeidstilsynet står overfor et arbeidsmarked der kriminelle aktører tilpasser seg og bruker utspekulerte metoder for å omgå lover og regler. Det er derfor risiko for at Arbeidstilsynets valg av hva som skal kontrolleres, gjør at tilsynene ikke blir grundige nok til å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet.

7.3 Store kompetansemessige utfordringer i Arbeidstilsynet i å føre tilsyn mot sosial dumping

God kompetanse blant de ansatte i Arbeidstilsynet om hvordan de bør føre tilsyn mot sosial dumping, er en viktig forutsetning for å kunne motarbeide sosial dumping i norsk arbeidsliv. Tilsyn mot sosial dumping er komplisert. Blant annet må inspektørene forholde seg til stadige endringer i eierforhold og organisering av virksomhetene, og at innhentet dokumentasjon kan være falsk eller misvisende.

Arbeidstilsynet har i 2015 iverksatt flere nye opplæringstiltak. 89 prosent av alle inspektører, jurister og tilsynsledere har deltatt på opplæring om sosial dumping. Det er imidlertid – til tross for opplæring – behov for mer kompetansebygging på de fleste områdene som berører sosial dumping. Behovet for kompetanse er størst når det gjelder hvordan tilsynet skal avdekke fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak. Her svarer to tredeler av inspektørene at de har behov for mer kompetanse.

Sosial dumping er i økende grad relevant for alle Arbeidstilsynets satsingsområder og tilsyn. Ifølge Arbeidstilsynet vil de aller fleste inspektørene derfor etter hvert måtte tilegne seg nødvendig kunnskap for å kunne gjennomføre tilsyn mot sosial dumping. Gjeldende status er imidlertid at en betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring på dette området. 40 prosent av de inspektørene som har erfaring med tilsyn mot sosial dumping, har gjennomført fem eller færre slike tilsyn de siste tolv månedene. 20 prosent av inspektørene har ikke gjennomført tilsyn mot sosial dumping i det hele tatt.

Det er også usikkerhet blant inspektørene om hva som foreligger av retningslinjer, veiledninger og annet skriftlig materiell. Om lag 40 prosent av inspektørene er ikke kjent med om det finnes skriftlig materiell som beskriver hvordan de skal håndtere problemer med etterlevelse av pålegg og stans, selv om dette går tydelig fram av retningslinjer fra Direktoratet for arbeidstilsynet.

Funnene i undersøkelsen om behov for kompetanse og varierende erfaring med tilsyn mot sosial dumping viser at det er risiko for at Arbeidstilsynet ikke klarer å holde god nok kvalitet på tilsynsarbeidet rettet mot sosial dumping. Risikoen forsterkes av at Arbeidstilsynets inspektører må forholde seg til et kriminalitetsbilde i stadig endring.

7.4 Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet

Riksadvokaten har i rundskriv lagt til grunn at politiet skal etterforske alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet grundig og med høyt tempo. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås hos både etterforsker og jurist.

Saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitetssaker er lang. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i 2014 280 dager, og i 2015 237 dager. Riksadvokaten har i intervju påpekt at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitetssaker generelt sett er for lang, selv om saksbehandlingstiden for dødsulykker og til dels også personskader har blitt bedre.

Brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelser og manglende respekt for Arbeidstilsynets myndighetsutøvelse er alvorlig sett i forhold til målet om å bekjempe sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet. Likevel har om lag halvparten av de gjennomgåtte sakene som gjelder brudd på allmenngjøringsloven, ulovlig overtid og brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans, over ett års total saksbehandlingstid. Noe av dette kan skyldes ventetid i forbindelse med avhør og uttalelser fra sakkyndige, eller at sakene er komplekse å etterforske. På den annen side kan en saksbehandlingstid på mer enn ett år ofte indikere at kvaliteten på etterforskningen er dårlig. Dette bekreftes av saks gjennomgangen, der det i mange saker foreligger ugrunnet opphold i etterforskningen. Det tok over et halvt år fra anmeldelse til første avhør i 13 av 31 gjennomgåtte saker der det ble foretatt avhør som en del av etterforskningen. Det ble heller ikke gjennomført annen etterforskning i denne perioden. I 7 av de 39 påtaleavgjorte sakene tok det dessuten over et halvt år fra etterforskningen var avsluttet, til det forelå påtaleavgjørelse. En gjennomgang av de elleve sakene der det ikke er gjennomført avhør, viser at det i fem av disse heller ikke er utført annen etterforskning enn kontroll av opplysninger i Brønnøysundregistrene. Ti av disse elleve sakene har deretter blitt henlagt.

I de gjennomgåtte sakene som gjelder dødsulykker, har innhenting av sakkyndigvurderinger fra andre offentlige etater ofte vært tidkrevende. Det er eksempler på at dette kan ta fra tre til seks måneder.

Arbeidsmiljøkriminalitetssaker kan være komplekse å etterforske, blant annet på grunn av uklare eierforhold, fiktiv dokumentasjon eller aktører som forlater landet. Kompleksitet tilsier at det er behov for god kompetanse for å sikre tilfredsstillende etterforskning. Et av politidistriktene som vurderer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse, viser til at etterforskerne og juristene har lite erfaring på dette området og derfor må lese seg opp til et visst nivå før de klarer å målrette etterforskningen. Riksadvokaten har i rundskriv anbefalt at politimesterne vurderer å legge etterforskning til økoteamene, slik at det blir rom for spesialisering og oppbygging av

kompetanse. Blant de 17 undersøkte politidistriktene er det bare fem som har sentralisert etterforskningen av arbeidsmiljøkriminalitetssaker til økoteam eller lignende. Organisering får konsekvenser for hvilken kompetanse som er tilgjengelig i etterforskningen. De fleste av politidistriktene som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, har lagt etterforskningen til en egen enhet, eller de har egne etterforskere for denne typen saker.

For dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven.

7.5 Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater

I Meld. St. 29 (2010–2011) ble det varslet tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og andre etater. Målet er at Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV og politiet etablerer en felles operativ innsats for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Satsingen bygger på behovet for en samlet innsats slik at etatens virkemiddelapparat samlet kan gi best mulig effekt, jf. Prop. 1 S (2014–2015).

Det er etablert flere formelle fora som skal bidra til tettere samarbeid mellom etatene. Intervjuer med etatene viser at erfaringene i all hovedsak er positive, og at det har blitt lettere å se etatens ulike virkemidler i sammenheng. Etableringen av samlokaliserte operative enheter i Bergen, Stavanger og Oslo i 2014 og 2015 har styrket det tverretatlige samarbeidet. Det vurderes som positivt at etatene gjennom samarbeid legger til rette for samordnet virkemiddelbruk.

Politiets ressursinnsats er forskjellig i de tre tverretatlige samlokaliserte operative enhetene. I Stavanger har politiet vært tett involvert siden samarbeidet startet. I Bergen har politiet styrket sin ressursinnsats fra sommeren 2015. Arbeidstilsynet Vestlandet uttaler at før politiet ble involvert, fungerte enheten mest som en uropatrolje. Politiets virkemidler og tilgang til informasjon gjør det ifølge Arbeidstilsynet Vestlandet mulig å avdekke tunge aktører og nettverk. I Oslo har politiet satt inn begrenset ressursinnsats i arbeidet i den tverretatlige operative enheten. Også andre steder er det problemer med politiets innsats. En region i Arbeidstilsynet uttaler at politiets involvering i den ene delen av regionen oppleves som for lite forutsigbar, blant annet fordi politiet kvier seg for å binde seg til å stille ressurser til disposisjon på gitte tider.

Ifølge Arbeidstilsynet Oslo og Skatt øst må det forventes at antall anmeldelser fra kontrolletatene vil øke som følge av det tverretatlige operative samarbeidet i Oslo. Status nå er at Oslo politidistrikt av kapasitetsgrunner henlegger saker om alvorlig arbeidslivskriminalitet som er anmeldt av skatteetaten. Både Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Riksadvokaten påpeker at det kan bli krevende å håndtere et økt antall anmeldelser.

Politiets innsats er en nøkkelfaktor for å få effekt av det tverretatlige samarbeidet, både i og utenfor de tre samlokaliserte enhetene. Politiets deltakelse i aksjoner gjør det mulig å avdekke flere saker. Videre er effekten av det tverretatlige samarbeidet avhengig av at politiet etterforsker saker som blir anmeldt på bakgrunn av arbeid i de tverretatlige operative enhetene, og begrenser bruken av henleggelse på grunn av kapasitet. Det vurderes derfor som uheldig at politiets innsats på området er varierende, og flere steder ganske begrenset.

Informasjonsdeling er en viktig forutsetning for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid. Bestemmelser om taushetsplikt begrenser hvilken informasjon som kan deles, og skaper noen hindringer for det tverretatlige samarbeidet. I diskusjoner om enkeltsaker oppstår det situasjoner der noen etater kan delta i diskusjonen, mens andre ikke kan få den samme informasjonen. At informasjon ikke deles skyldes dels også restriktiv tolkning og mangelfulle kunnskaper om bestemmelsene. Skatt øst påpeker at skatteetaten tradisjonelt har tolket sin taushetsplikt veldig snevert. Videre sier 21 prosent av Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid, at det hender at de ikke deler informasjon med andre etater fordi de er usikker på bestemmelsene om taushetsplikt.

Usikkerhet om tolkning av regelverket viser at det er behov for kompetanseheving og veiledning om gjeldende regelverk, slik at etatene kan dele mest mulig informasjon. Det kan imidlertid også være behov for å vurdere om regelverket har en hensiktsmessig avveining av hensynet til effektiv tverretatlig kriminalitetsbekjempelse og hensynet som ligger bak bestemmelsene om taushetsplikt.

8 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Direktoratet for arbeidstilsynet
- NAV Kontroll
- Politidirektoratet
- Riksadvokaten
- Skatt øst
- Skatt øst, Skattekrim
- Skattedirektoratet
- ØKOKRIM
- Fire politidistrikter
- Tre regioner i Arbeidstilsynet

I tillegg har 16 politidistrikter besvart spørsmål skriftlig.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til inspektører, tilsynsledere og jurister i Arbeidstilsynet.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).*
- Prop. 1 S (2013–2014) *For budsjettåret 2014.* Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015.* Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 48 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.).*
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).*

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.*

Innstillinger

- Innst. 333 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.*
- Innst. 348 L (2012–2013) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).*
- Innst. 15 S (2013–2014) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014.*
- Innst. 123 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012.*
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015.*

- Innst. 306 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).*
- Innst. 307 L (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).*

Vedtak

- Lovvedtak 78 (2012–2013) *Vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).*

Riksrevisjonsrapporter

- Dokument 1 (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012.*

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven).*
- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).*
- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].*
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*
- *Lov om bokføring (bokføringsloven).*
- *Lov om straff (straffeloven).*
- *Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).*
- *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).*

Forskrifter

- *Forskrift om Den rettsmedisinske kommisjon.*

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet).*

Styringsdokumenter

Plandokumenter og samarbeidsavtaler

- Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, 13. januar 2015.
- *Avtale om prinsipper for samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, skatteetaten og NAV, 24. mars 2010.*
- *Felles handlingsplan – 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet, 16. januar 2015.*
- *Lokal handlingsplan – 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Oslo Kemnerkontor, Politiet, Skatteetaten, og Toll for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet.*
- *Plan for tverretatlig samarbeid i Bergen – 2015.*
- *Samarbeidsavtaler mellom regionene i Arbeidstilsynet og politidistriktene.*
- *Tverretatlig samarbeidsplan for 2015. "A-krim Rogaland" – felles tiltak mot arbeidslivskriminalitet i Rogaland, 27. februar 2015.*

Tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev

- Arbeids- og sosialdepartementet (2014), tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2014, 10. februar 2014.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015), tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2015, 27. februar 2015.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015), tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2015, 23. mars 2015.
- Finansdepartementet (2014), tildelingsbrev til Skatteetaten for 2015, 19. desember 2014.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2015), tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2015, 5. februar 2015.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2013) *Rammebrev for 2014*, 1. oktober 2013.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2013) *Tillegg til rammebrev 2014*, 21. oktober 2013.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2014) *Mål- og disponeringsbrev 2014*, 3. mars 2014.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2014) *Rammebrev for 2015*, 19. september 2014.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2014) *Rammebrev 2015 – tilleggsinformasjon*, 17. oktober 2014.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2015) *Mål- og disponeringsbrev 2015*, 6. februar 2015.

Rapportering

- Arbeidstilsynet (2014) *På jobb for et godt arbeidsliv – årsrapport for 2013*.
- Arbeidstilsynet (2015) *På jobb for et godt arbeidsliv – årsrapport for 2014*.
- Arbeidstilsynet (2015) *På jobb for et godt arbeidsliv – rapport per 1. halvår 2015*.
- Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten (2016) *Felles årsrapport – 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet*.
- Politiet (2015) *Samordningsorganet – årsrapport 2014*.

Retningslinjer og rundskriv

- Arbeidstilsynet (2014) *Retningslinje for bruk av reaksjoner*, 27. juni 2014, 6. utgave.
- Arbeidstilsynet (2015) *Retningslinje for bruk av reaksjoner*, 9. mars 2015, 8. utgave.
- Arbeidstilsynet (2015) *Retningslinje for bruk av reaksjoner*, 28. mai 2015, 11. utgave.
- Arbeidstilsynet (2015) *Retningslinje for bruk av reaksjoner*, 12. oktober 2015, 12. utgave.
- Arbeidstilsynet (2014) *Retningslinje for Arbeidstilsynets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Anmeldelser og overtredelsesgebyr*, 1. januar 2014, 3. utgave.
- Arbeidstilsynet (2015) *Retningslinje for Arbeidstilsynets innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Anmeldelser og overtredelsesgebyr*, 10. juni 2015, 4. utgave.
- Politidirektoratet (2008) *Nytt samlet miljørundskriv*, 22. august 2008.
- Riksadvokaten (1996) *Arbeidsmiljøkriminalitet*, rundskriv nr. 1/1996.
- Riksadvokaten, mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen – politiet og statsadvokatene for årene 2012, 2013 og 2014.

Møtoreferater

- Det sentrale samarbeidsforum (2014). Referat fra møte 24. oktober 2014.
- Det sentrale samarbeidsforum (2015). Referat fra møte 16. januar 2015.
- Det sentrale samarbeidsforum (2015). Referat fra møte 5. juni 2015.

Brev

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Høring om endringer i forskrift om id-kort for bygge- og anleggsplasser og i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter – nytt navn på id-kort i bygge- og anleggsbransjen og i renholdsbransjen*, 12. mars 2015.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Oppfølging av Riksrevisjonens kontroll av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet*. Brev til Riksrevisjonen, 17. mars 2015.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Bestilling – statusoppdatering og innspill til tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet*. Brev til Arbeidstilsynet, 21. juli 2015.

- Arbeids- og sosialdepartementet (2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet – Merknader til hovedanalyse-rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 14. mars 2016.
- Arbeidstilsynet (2015) *Statusoppdatering og innspill til tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet – tilbakemelding fra Arbeidstilsynet*. Brev til Arbeids- og sosialdepartementet, 31. august 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet – Justis- og beredskapsdepartementets kommentarer til utkast til hovedanalyse-rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 10. mars 2016.
- Kripos (2014) *Vedrørende søknad om støtte fra Samordningsorganet*. Brev til Oslo politidistrikt, 24. mars 2014.
- Oslo statsadvokatembeter (2014) *Delinspeksjon av Oslo politidistrikt, Finans- og miljøseksjonen*. Brev til Oslo politidistrikt, 27. november 2014.
- Politidirektoratet (2016) *Oppdragsbrev 5/2015 – Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet – Tiltak 5: Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 24. januar 2016.
- Riksadvokaten (2014) *Det sentrale samarbeidsforum*. Brev til Arbeidstilsynet, 4. november 2014.

Notater mv.

- Arbeidstilsynet (2014) *Bruk av overtredelsesgebyr – føringer for å komme i gang*. Notat fra direktoratet til regiondirektørene, 25. april 2014.
- Arbeidstilsynet (2015) *Samarbeid mellom etatene i dag, nasjonalt og regionalt*. Notat mottatt i forbindelse med at Direktoratet for arbeidstilsynet oversendte dokumenter til revisjonen, 5. mai 2015.
- Arbeidstilsynet (2015) *Overtredelsesgebyr – kort info om tilsynssaker hvor det er gitt varsel eller vedtak om overtredelsesgebyr (fra 01.01.2014–13.10.2015)*. Oversikt mottatt i intervju med Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Oslo politidistrikt (2015) *Notat vedr. Op. Svartmaling*. Notat 2. oktober 2015, mottatt i intervju med Oslo politidistrikt.
- Politiet (2014) *Søknad til Samordningsorganet Op. Svartmaling*. Prosjektplan fra Oslo politidistrikt, 11. februar 2014.

Rapporter og utredninger

- Agenda Kaupang (2015) *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Rapport 1. oktober 2015 (oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet).
- Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og ØKOKRIM (2014) *Arbeidsmarkeds-kriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014*. Rapport oktober 2014.
- Politidirektoratet (2013) *Evaluering av miljøkoordinatorrollen*. POD-publikasjon nr. 2013/10.
- Politidirektoratet (2016) *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2015*. Kommenterte STRASAK-tall, 19. januar 2016.
- Skatteetaten og politiet (2015) *Utredning, Nasjonalt Tverretatlig senter for Analyse og Etterretning*, sluttrapport, 1. desember 2015.
- ØKOKRIM (2015) *Nasjonalt veileder for informasjonsdeling mellom kontroll-etatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*. ØKOKRIMs skriftserie nr. 21 2015.
- ØKOKRIM (2015) *Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet. Kartlegging av svakheter ved regelverket og forslag til eventuelle lovendringer*, 1. desember 2015.

Internett-kilder

- Arbeids- og sosialdepartementets hjemmeside: *Tariffnemnda*. <<https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/org/nemnder-styrer-rad-og-utvalg/permanente-nemnder-rad-og-utvalg/tariffnemnda/id508679/#>> [Hentedato: 5. januar 2016]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=207289>> [Hentedato 27. november 2015]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *HMS-kort i bygge- og anleggsnæringen*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426>> [Hentedato 9. desember 2015]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *Organisering*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/om/index.html?tid=207114>> [Hentedato 15. desember 2015]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *Regelverk*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/index.html?tid=207489>> [Hentedato 14. desember 2015]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *Sjekkliste ved tilsyn i bygg og anlegg 2014–2015*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=250636>> [Hentedato 30. november 2015]
- Arbeidstilsynets hjemmeside: *Ulike typer tilsyn*. <<http://www.arbeidstilsynet.no/om/index.html?tid=207111>> [Hentedato 30. november 2015]
- Politiets hjemmeside: *Organiseringa av politi- og lensmannsetaten*. <https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/> [Hentedato 15. desember 2015]
- Politiets hjemmeside: *Politiledelsen*. <https://www.politi.no/om_politiet/politiledelse/> [Hentedato 15. desember 2015]
- Politiets hjemmeside: *ØKOKRIM*. <<https://www.politi.no/okokrim/>> [Hentedato 15. desember 2015]
- Statens sivilrettsforvaltnings hjemmeside: *Den rettsmedisinske kommisjon*. <<http://www.sivilrett.no/den-rettsmedisinske-kommisjon.304199.no.html>> [Hentedato 15. desember 2015]

Andre kilder

- Statistikk fra Politidirektoratet
- Saksdokumenter fra politiet
- Statistikk fra Arbeidstilsynet
- Saksdokumenter fra Arbeidstilsynet

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.

4 777 3 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Stadig grovere arbeidslivskriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv. Statlige tilsynsorganer har en svært viktig funksjon i arbeidet med å sikre et anstendig arbeidsliv i tråd med lovverket. Her er Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet og politiets etterforskning og påtale sentrale virkemidler.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på årene 2014 og 2015.

Funn og anbefalinger

Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende

- Av nær 18 000 gjennomførte tilsyn i 2015 førte 65 prosent til reaksjoner, men det var lite bruk av strengere reaksjonsmidler enn pålegg.
- Overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet.
- I et utvalg saker der stans av virksomheten ble brukt som pressmiddel, var det i nær halvparten ingen senere oppfølging.

Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller

- I tilsyn mot sosial dumping kontrolleres oftest identitetskort og skriftlig arbeidsavtale, lønn kontrolleres sjeldnere.
- Riksrevisjonen mener det er risiko for at tilsynene ikke blir grundige nok til å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet.

Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i 2015 237 dager.
- Gjennomgang av 42 saker viser at mange saker hadde ugrunnet opphold, og at det i 13 saker tok over et halvt år fra anmeldelse til første avhør.
- Riksrevisjonen konstaterer at for dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner.

Riksrevisjonen anbefaler

- at Arbeids- og sosialdepartementet
- følger opp at Arbeidstilsynet utnytter eksisterende reaksjonsmidler bedre
 - følger opp at Arbeidstilsynet gjennom kompetansehevende tiltak og valg av momenter som vektlegges i tilsynene, hever kvaliteten på arbeidet mot sosial dumping
 - tar opp med Justis- og beredskapsdepartementet at politiet prioriterer å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet raskere og med bedre kvalitet
 - i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet følger opp og styrker det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik at etatenes samlede virkemiddelapparat utnyttes best mulig

Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping

- 40 prosent av Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med tilsyn mot sosial dumping, har gjennomført fem eller færre slike tilsyn de siste tolv månedene.
- To tredeler av tilsynets inspektører oppgir at de har behov for mer kompetanse i hvordan avdekke fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak.
- Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet.

Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater


- Det er etablert tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV og politiet, men politiets innsats er varierende, og flere steder begrenset og lite forutsigbar.
- Mer tverretatlig samarbeid forventes å øke antall anmeldelser, og effekten av samarbeidet er avhengig av at politiet etterforsker.
- Bestemmelser om taushetsplikt og for lite kunnskap om disse skaper noen hindringer for tverretatlig samarbeid.

Tilsyn som har medført stans, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller anmeldelse – 2015

	Antall tilsyn	Andel av totalt antall tilsyn (17939)
Stans – overhengende fare	539	3,0 %
Stans – pressmiddel	397	2,2 %
Vedtak om tvangsmulkt	942	5,3 %
Vedtak om overtredelsesgebyr	24	0,1 %
Anmeldelser	141	0,8 %

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker om brudd på arbeidsmiljøloven, antall dager

År	2012	2013	2014	2015
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	263	310	280	237



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no