



STORTINGET

Innst. 295 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 76 L (2023–2024)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes forslag om å øke den øvre rammen for overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven.

Det foreslås å endre den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 fra dagens 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) til 50 G eller inntil fire pst. av virksomhetens årlige omsetning. Det høyeste beløpet skal utgjøre den øvre rammen i det enkelte tilfellet.

Bakgrunnen for lovforslaget er at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Representantforslag 278 S (2021–2022) fra stortingsrepresentantene Emma Watne, Marie Sneve Martinussen, Bjørnar Moxnes og Tobias Drevland Lund om å oppheve Arbeidstilsynets øvre gebyrgrense, jf. Innst. 51 S (2022–2023), vedtok følgende anmodningsvedtak 61 av 24. november 2022:

«Stortinget ber regjeringen betydelig heve den øvre grensen for illeggelse av overtredelsesgebyr samt sørge for at arbeidslivskriminalitet av grov karakter skal rutinemessig politianmeldes.»

Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 18-10 ble 21. oktober 2023 sendt på høring, med frist 22. desember 2023.

Det vises til proposisjonens kapittel 3, der gjeldende rett er detaljert redegjort for, herunder om:

- Arbeidsmiljøloven § 18-10
- Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr
- Arbeidstilsynets praksis
- Andre kontrolltaters rammer for overtredelsesgebyr.

I tillegg foreslås det oppdateringer av lovhenvi-ning i arbeidsmarkedsloven, jf. §25 andre ledd.

1.2 Forslag om å heve den øvre rammen for overtredelsesgebyr

1.2.1 INNLEDNING

Det vises til proposisjonens kapittel 4, der høringsforslaget samt høringsinstansens syn er detaljert redegjort for, herunder:

- Særlig om forslaget for virksomheter som er del av et konsern.

1.3 Departementets vurderinger og forslag

Det er behov for å heve gebyrtaket i arbeidsmiljøloven § 18-10. Det er situasjoner hvor gevinsten ved brudd på arbeidsmiljøloven vil kunne overstige 1 779 300 kroner (15 G), og hvor det samtidig vil være hensiktsmessig å sanksjonere bruddet med bruk av overtredelsesgebyr fremfor å følge saken opp i det formelle straffespetet.

En høyere gebyrramme vil generelt styrke gebyrbestemmelsens avskrekkende effekt og gi Arbeidstilsynet

et mer effektivt og fleksibelt verktøy i saker hvor det avdekkes grove eller gjentatte overtredelser.

Brudd på arbeidsmiljøregelverket kan medføre alvorlig fare for arbeidstakeres liv og helse og utgjøre grov arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet har store negative konsekvenser, både for den som rammes, og for samfunnet, noe som tilsier at maksimumsgrensen bør settes høyt.

Arbeidsmiljølovens gebyrramme bør stå i et rimelig forhold til rammene i sammenlignbar lovgivning. De øvre rammene for overtredelsesgebyr i norske lover har gjennomgående økt de senere år.

Det er behov for å heve dagens beløpsbegrensning på 15 G, uten at den settes urealistisk høyt.

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

Det foreslås derfor at 50 G bør være den alminnelige øvre rammen for overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10. En slik ramme vil normalt være høy nok til å være tilstrekkelig avskrekkende, samtidig som den ikke er urealistisk høy.

Det er ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste nærmere retningslinjer for gebyrutmålingen. De viktigste føringene for utmåling av overtredelsesgebyr følger allerede av de lovfastsatte momentene i § 18-10 andre ledd. Arbeidstilsynet har imidlertid utarbeidet interne retningslinjer for etatens bruk av overtredelsesgebyr.

Det vil være hensiktsmessig at Arbeidstilsynet gjennomgår og oppdaterer sine retningslinjer i lys av de foreslåtte lovendringene i arbeidsmiljøloven § 18-10.

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 er gitt tilsvarende anvendelse for allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesloven. Det følger av universitets- og høyskoleloven, folkehøyskoleloven og fagskoleloven at arbeidsmiljøloven kapittel 18 (herunder § 18-10) gjelder «så langt det passer». Det er ikke foreslått endringer i dette systemet, noe som innebærer at en heving av gebyrtaket også vil gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter disse lovene.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-10 første ledd har et tilnærmet objektivt skyldansvar, som ikke nødvendigvis er i samsvar med nyere rettspraksis fra EMD og Høyesterett. Det vises her til at Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet har fått uttrykkelig instruks om å anvende skyldkravet i tråd med den nye rettspraksisen. En bredere gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler er igangsatt, og det vil i den forbindelse bli foretatt en vurdering av skyldkravet i § 18-10 første ledd.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Høyere øvre rammer for overtredelsesgebyr vil kunne bidra til en mer effektiv håndheving av arbeidsmiljøregelverket. Dette vil kunne være med på å redusere de uheldige konsekvensene av brudd på arbeidsmiljøregelverket, både for arbeidstakere som rammes, og for virksomheter som utsettes for skjev konkurranse fordi andre virksomheter driver ulovlig.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Per Vidar Kjølmoen, Bjørnar Skjæran, Anette Trettebergstuen og Torbjørn Vereide, fra Høyre, Henrik Asheim, Anna Molberg og Aleksander Stokkebø, fra Senterpartiet, Tor Inge Eidesen og Per Olaf Lundteigen, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og Gisle Meininger Saudland, fra Sosialistisk Venstreparti, Kirsti Bergstø og lederen Freddy André Øvstegård, og fra Rødt, Mímir Kristjánsson, viser til Prop. 76 L (2023–2024) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr).

Komiteen viser til at bakgrunnen for lovforslaget er at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Innst. 51 S (2022–2023), jf. Representantforslag 278 S (2021–2022), vedtok følgende anmodningsvedtak 61 av 24. november 2022:

«Stortinget ber regjeringen betydelig heve den øvre grensen for illeggelse av overtredelsesgebyr samt sørge for at arbeidslivskriminalitet av grov karakter skal rutinemessig politianmeldes.»

Komiteen merker seg at det foreslås å endre den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10 fra dagens 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) til 50 G eller inntil fire pst. av virksomhetens årlige omsetning.

Komiteen understreker viktigheten av at Arbeidstilsynet har en oppdatert verktøykasse i kampen mot arbeidslivskriminaliteten. Det er viktig at gevinsten av bruddet ikke blir større enn sanksjonen man risikerer. Man må unngå at overtredelsene ender med å bli lønnsomme for de useriøse virksomhetene.

Komiteen merker seg at regjeringen mener man med det nye gebyrtaket har funnet en balanse mellom rettssikkerhet og en effektiv, adekvat reaksjonsbruk.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til regjeringens ambisjoner i Hurdalsplattformen om å styrke arbeidstakeres rettigheter i et arbeidsliv i endring. Disse medlemmer vil fremheve høy organisasjonsgrad og sterke fagorganisasjoner som kjernen i den norske arbeidslivsmodellen. Den norske arbeidslivsmodellen har gitt oss et arbeidsliv med høy produktivitet og et samfunn med høy tillit og stor omstillingsevne. Disse medlemmer mener den norske arbeidslivsmodellen gir Norge et unikt konkurransefortrinn. Samtidig utgjør det organiserte arbeidslivet førstelinjeforsvaret mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og konkurransevridning mellom virksomheter.

Norge står overfor store utfordringer i årene som kommer, og disse medlemmer mener det er viktig å føre en politikk som stimulerer til økt organisasjonsgrad, i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, for å sikre et seriøst og organisert arbeidsliv. Disse medlemmer viser videre til Arbeiderpartiet–Senterparti-regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Disse medlemmer merker seg at medlemmet fra Rødt i behandlingen av denne proposisjonen har valgt å fremme forslag som ikke inngikk i det opprinnelige representantforslaget som er grunnlaget for proposisjonen.

Disse medlemmer viser videre til at Arbeidstilsynet allerede har adgang til å gi pålegg om å utbetale korrekt lønn til virksomheter der lønn er allmenngjort. Det følger av allmenngjøringsloven § 11, der Arbeidstilsynet har adgang til å gi pålegg om at arbeidsgiver skal oppfylle plikten til å yte fastsatt lønn og eventuell annen godtgjøring i henhold til vedtak om allmenngjøring.

Disse medlemmer mener det er viktig og riktig at grov arbeidslivskriminalitet anmeldes til politiet. Disse medlemmer mener Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vært og er svært tydelig i sin instruks overfor Arbeidstilsynet om at grov arbeidslivskriminalitet og lovovertridelser hvor overtredelsesgebyr

ikke vil ha tilstrekkelig effekt som sanksjon, rutinemessig skal politianmeldes. Disse medlemmer mener det kommer tydelig frem i tildelingsbrevet for 2024, samt at det kommer tydelig frem i Prop. 76 L (2023–2024):

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

Disse medlemmer viser til regjeringens ventede oppfølging av Innst. 196 S (2022–2023).

Komiteens medlemmer fra Høyre vil anerkjenne regjeringen for at man nå følger opp vedtaket om å betydelig heve Arbeidstilsynets gebyrtak, på tross av at Arbeiderpartiet og Senterpartiet i Stortinget stemte mot, og på tross av at daværende statsråd ikke så nødvendigheten av å heve taket. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at innsparingen en useriøs aktør oppnår ved å bryte reglene, ikke blir større enn sanksjonene man risikerer. Dagens gebyrtak er lavt, og det er på høy tid at det nå heves. Det har Høyre lenge vært en forkjemper for. Disse medlemmer understreker viktigheten av at man også oppdaterer Arbeidstilsynets øvrige verktøy og virkemidler mot arbeidslivskriminaliteten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er et behov for å utvide gebyrrammen for Arbeidstilsynet, men at regjeringen i sitt forslag går for langt på bekostning av viktige rettssikkerhets hensyn. Disse medlemmer viser til at dette er synspunkter som også fremkommer i høringssvar. Disse medlemmer mener at en dobling av gebyrrammen fra dagens nivå til 30 G bedre balanserer hensynet til rettssikkerhet og fremdeles ivaretar stortingsflertallets intensjon med anmodningsforslaget om en betydelig høyere gebyrramme.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

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

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og kan utgjøre inntil 30 ganger grunnbeløpet i folketrygden.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til at lovforslaget er en oppfølging av stortingets behandling av Representantforslag 141 S (2022–2023) fra Rødt om å

opphøve Arbeidstilsynets øvre gebyrgrense. Stortinget gjorde følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen betydelig heve den øvre grensen for ileggelse av overtredelsesgebyr samt sørge for at arbeidslivskriminalitet av grov karakter skal rutinemessig politianmeldes.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt er svært glad for at regjeringen følger opp vedtaket og øker den øvre rammen for overtredelsesgebyret til inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller 4 pst. av virksomhetens årsomsætning.

Disse medlemmer viser til at vedtaket også sier at arbeidslivskriminalitet av grov karakter rutinemessig skal politianmeldes.

Disse medlemmer ser ikke at regjeringen har fulgt opp denne delen av vedtaket. Da regjeringen sendte lovforslaget på høring, skrev Fair Play Bygg Norge følgende:

«Det har komme svært få dommar om lønstjuveri. Dette har samanheng med politiets ressursituasjon og kompetanse. Det kan difor vera fornuftig at Arbeidstilsynet får høve til å gje kraftigare reaksjonar på brot på allmenngjøringsloven, forutsett at dette blir følgt opp med pålegg om også å utbetale korrekt løn.»

Disse medlemmer mener innspillet om at Arbeidstilsynet, i tillegg til å gi bøter, også må gi pålegg om å utbetale korrekt lønn, er godt og viktig.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Arbeidstilsynet skal gi pålegg om å utbetale korrekt lønn til virksomheter som blir ilagt overtredelsesgebyr, og som har underbetalt sine ansatte.»

Videre skriver Fair Play Bygg Norge:

«Saker med lønstjuveri og grov utnytting kan etter vår røynsle vera store, omfatte mange arbeidstakarar og involvere kriminelle miljø som også driv med andre typar kriminalitet. Det er viktig at slike grove saker framleis blir meldt til politiet og at bakkmenn og ansvarlege i desse sakene blir straffefølgd og dømt. Ein dom kan også vera eit grunnlag for avvising i offentlege kontraktar. Det er i samfunnets interesse å vite korleis politiet bruker sine ressursar, kva type saker som blir straffefølgd og kor mange og kva type saker som blir lagt bort av politiet.»

Videre skriver de:

«Departementet bør utarbeide tydelege retningslinjer på kva type saker som skal meldast til politiet og kva type saker der tilsyna kan nytte administrative verkemiddel som OTG.»

Disse medlemmer støtter innspillet og mener det er i tråd med vedtaket Stortinget har fattet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Arbeidstilsynet rutinemessig skal anmelde arbeidslivskriminalitet av grov karakter og utarbeide tydelige retningslinjer for hvilke typer saker som skal anmeldes.»

Disse medlemmer viser nok en gang til innspill fra Fair Play Bygg Norge:

«Arbeidstilsynet kan gje straff i form av OTG til foretak (virksomhet) etter AML § 18-10, ikkje til ansvarlege for foretaket. Ansvarlege, i form av innehavar, arbeidsgjevar, eller den som i arbeidsgjevars stad leier verksemda kan få straff etter AML § 19-1 i form av bøter eller fengsel. Det går fram av at dette skal gjelde dei mest alvorlege sakene. I § 19-1 (2) heiter det at 'Under særlig skjerpande omstendigheter kan fengsel inntil fem år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse eller om den er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelsetjeneste.' Dersom Arbeidstilsynet skal kunne gje kraftige reaksjonar i form av OTG for å spare politiets ressursar, bør lovgjevar også vurdere om Arbeidstilsynet også bør kunne gje OTG til innehavar, arbeidsgjevar og/eller den som leier verksemda.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til Stortingets behandling av Innst. 310 S (2022–2023), jf. Representantforslag 141 S (2022–2023) fra Rødt om at Arbeidstilsynet skal kunne bøtelegge ansvarlige ledere i virksomheter som har begått grove brudd på arbeidsmiljøloven. Forslaget ble nedstemt, og begrunnelsen fra alle de andre partiene i komiteen var at daværende statsråd Marte Mjøs Persen hadde varslet komiteen om at regjeringen allerede har planlagt å gjennomgå og vurdere Arbeidstilsynets hjemler for tilsyn, informasjonstilgang og sanksjonsmuligheter etter arbeidsmiljøloven. Hjemmelen for bruk av overtredelsesgebyr vil inngå i regjeringens utredningsarbeid, inkludert spørsmålet om å utvide hjemmelen til også å gjelde overfor fysiske personer.

Dette medlem mener at denne vurderingen skulle vært gjort i forbindelse med dette lovforslaget. Det kan ikke dette medlem se at regjeringen eller departementet har gjort. Men i gjennomgangen av andre kontrolltaters rammer for overtredelsesgebyr kan man lese at Luftfartstilsynet etter luftfartsloven § 13 a-5 kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser, både til foretak og til fysiske personer.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag som sikrer at Arbeidstilsynet kan gi overtredelsesgebyr til led-

ende personer i en virksomhet som har begått grove brudd på arbeidsmiljøloven.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt merker seg at departementet har vurdert å bringe konsernomsetning inn som et alternativt grunnlag for beregning av gebyrrammen. Departementet skriver at de i høringsrunden ikke har avdekket at situasjoner med kunstig lav omsetning i driftsselskaper er hyppig forekommende i praksis, og at de derfor ikke finner det hensiktsmessig å gå videre med forslaget knyttet til konsernomsetning nå. Departementet mener at dersom det avdekkes tilfeller hvor det er begått alvorlige overtredelser i konsernvirksomheter med kunstig lav omsetning, må disse følges opp i straffesporet.

Disse medlemmer mener at det i dag er nærmest risikofritt å begå arbeidslivskriminalitet, og at overtredelsesgebyr blir ilagt såpass sjelden og at den øvre gebyrgrensen er såpass lav at det ikke har vært nødvendig for kriminelle virksomheter å bevisst kanalisere konserninntekter slik at omsetningen i «driftsselskapet» blir kunstig lav. Men nå som gebyrgrensen heves betraktelig, vil det være en reell risiko for at dette bli en ny måte for kriminelle arbeidsgivere å organisere seg på for å slippe store bøter.

Disse medlemmer mener det det burde tas høyde for at dette kan skje allerede nå, og at man ikke bare skal vente og se.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å legge konsernomsetning som et alternativt grunnlag for beregning av gebyrrammen.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Arbeidstilsynet skal gi pålegg om å utbetale korrekt lønn til virksomheter som blir ilagt overtredelsesgebyr, og som har underbetalt sine ansatte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Arbeidstilsynet rutinemessig skal anmelde arbeidslivskriminalitet av grov karakter og utarbeide tydelige retningslinjer for hvilke typer saker som skal anmeldes.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å legge konsernomsetning som et alternativt grunnlag for beregning av gebyrrammen.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

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

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og kan utgjøre inntil 30 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Forslag fra Rødt:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som sikrer at Arbeidstilsynet kan gi overtredelsesgebyr til ledende personer i en virksomhet som har begått grove brudd på arbeidsmiljøloven.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)

I

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

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

II

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

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

III

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 7. mai 2024

Freddy André Øvstegård

leder

Aleksander Stokkebo

ordfører

