

## NHO Byggenæringens innspill til høring – Arbeidstilsynets virkemidler

### 1. Innledning

Forslagene i høringen skal styrke Arbeidstilsynet i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Departementet foreslår et utvidet og forsterket virkemiddelapparat for bekjempelse av den useriøse delen av arbeidslivet.

NHO Byggenæringen støtter kampen mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Vi har stadig etterspurt mer tilsyn og kontroll, samt gjentatte ganger etterlyst mer ressurser til Arbeidstilsynet. Vi er imidlertid bekymret for utviklingen med mer bruk av administrative sanksjoner uten at det foreligger et samlet kunnskapsgrunnlag om effektene av de ulike sanksjonene. Vi savner en kartlegging av effekter som kan bidra til å vurdere om de tilgjengelige hjemlene brukes riktig. Vi ser derfor positivt på at Regjeringen har lyst ut et forskningsprosjekt som skal se nærmere på bruken og effekten av ulike sanksjonshjemler sammenlignet med oppfølging i det tradisjonelle straffesporet. Etter vårt syn burde departementet avventet med å foreslå endringer i Arbeidstilsynets virkemidler til forskningsprosjektet har levert sin endelige rapport i løpet av 2025.

Vi mener at noen av de foreslåtte regelendringene vil innebære en svekkelse av rettssikkerheten til virksomhetene. I tillegg mener vi at enkelte av forslagene vil bidra til å endre maktforholdet og rollen som Arbeidstilsynet har i arbeidslivet. Arbeidstilsynet, som tidligere fungerte og ble oppfattet som et faglig støttende tilsynsorgan som kunne gi kunnskapsbasert veiledning, er i ferd med å utvikle seg til å bli et rent kontrollorgan, som straffer mer enn de veileder. Det har gitt bedriftene en opplevelse av at Arbeidstilsynet er ute etter "å ta dem". NHO Byggenæringen får tilbakemeldinger fra bedrifter som er kritisk til at Arbeidstilsynet både skal "veilede, etterforske, dømme og gjennomføre straffen". Og når Arbeidstilsynet i tillegg skal avgjøre klagesakene, oppleves det som total mangel på rettssikkerhet.

Forslaget er i hovedsak begrunnet med at Arbeidstilsynet mangler effektive sanksjoner mot useriøse og kriminelle, og at det gir useriøse virksomheter fordeler i markedet på bekostning av lovlige virksomheter. Forslaget er ment å ha en mer preventiv effekt enn det straffehjemlene bidrar til alene. Departementet mener at virksomhetenes rettssikkerhet blir ivaretatt ved forvaltningslovens regler om saksbehandling og klagerett, og gjennom adgangen til å bringe vedtaket inn for domstolsbehandling. NHO Byggenæringen er ikke ubetinget enig i at virksomhetenes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt, da vi har erfart at Arbeidstilsynets vurderinger i enkelte saker fremstår som vilkårlige. Begrunnelsene oppfattes heller ikke alltid å være tilstrekkelige.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at det ble fattet 794 vedtak om overtredelsesgebyr i 2023. Av disse var 554 vedtak innen byggenæringen. HMS-regelverket er omfattende med mange detaljerte bestemmelser, og det er lett å overse et regelkrav uten at virksomheten skal bli stemplet som useriøs av den grunn. Vi

oppfatter at endringene som nå foreslås, særlig de som knytter seg til overtredelsesgebyr, bidrar til å svekke rettssikkerheten til virksomhetene, noe som også vil ramme seriøse virksomheter. Det er viktig å ikke innføre regler som gjør det vanskeligere å drive seriøst.

## 2. Departementet foreslår

### 1. Opplysningsplikt for tredjepart

Arbeidstilsynet skal i visse situasjoner kunne innhente opplysninger fra andre virksomheter enn den det føres tilsyn med.

Forslag Arbeidsmiljøloven § 18-5 nytt tredje ledd skal lyde:

*(3) Opplysninger som nevnt i første ledd kan, når særlige forhold gjør det nødvendig, også kreves utlevert fra en annen virksomhet enn den et tilsyn er rettet mot. Det kan ikke kreves utlevert opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9. Arbeidstilsynet kan bare kreve opplysninger fra andre virksomheter når det samlet sett anses forholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen skal Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på: a. hvor viktig det er for tilsynssaken å få opplysningene, b. om det er mistanke om lovbrudd, og hvor alvorlige disse er, c. hvor sensitive opplysningene som etterspørres er, d. arbeidsbyrden for virksomheten som skal utlevere opplysningene.*

Departementet begrunner forslaget med at det innenfor segmentet arbeidslivskriminalitet og useriøsitet ikke er sjeldent at virksomheter ignorerer opplysningsplikten, unnlater å gi fullstendige opplysninger eller forsøker å trenere utleveringen av opplysninger. Erfaringer fra tilsyn viser at enkelte virksomheter gir feilaktige opplysninger.

Som et utgangspunkt har ikke NHO Byggenæringen noen innvendinger mot at Arbeidstilsynet gis hjemmel til å innhente opplysninger fra tredjepart. Etter vårt syn er imidlertid bestemmelsen for vidt formulert og det overlates for mye til Arbeidstilsynets skjønnutøvelse.

Bestemmelsen gir Arbeidstilsynet rett til å innhente opplysninger fra tredjemann når særlige grunner gjør det "nødvendig". Ifølge departementet innebærer nødvendighetskriteriet et saklighetskrav for Arbeidstilsynet. Etter vårt syn så burde bestemmelsene klargjøres slik at det kommer tydeligere frem i hvilke tilfeller Arbeidstilsynet har anledning til å henvende seg til tredjemann. Bestemmelsen må ikke nødvendigvis gi en uttømmende beskrivelse av alle situasjoner, men den kan gi noen eksempler på situasjoner den er ment å dekke.

Bestemmelsen inneholder også en forholdsmessighetsvurdering. Når det gjelder de ulike elementene som inngår i forholdsmessighetsvurderingen, så mener NHO Byggenæringen at disse er for vidt formulert, og at også disse må innstrammes. Vi mener f.eks. at listen legges for lavt når det er tilstrekkelig at Arbeidstilsynet kun skal ha "mistanke" om lovbrudd. Arbeidstilsynet får en rekke anonyme tips, vil disse tipsene innebære at vilkåret er oppfylt?

Videre så er bestemmelsen formulert slik at *ethvert* lovbrudd regnes med i forholdsmessighetsvurderingen. Det skiller ikke mellom alvorlige eller mindre alvorlige lovbrudd. Vi mener dette strider mot hensikten med lovforslaget, som er å ramme virksomheter som driver med arbeidslivskriminalitet. Vi er derfor av den oppfatning at bestemmelsen bør angi nærmere hvilken type alvorlige lovbrudd den gjelder for.

Departementet skriver at Arbeidstilsynet skal kunne følge opp med pålegg eller overtredelsesgebyr, dersom tredjemann ikke oppfyller sin opplysningsplikt. Dette innebærer at forvaltningslovens saksbehandlingskrav til vedtak gjelder og at Arbeidstilsynet plikter å begrunne sakligheten og forholdsmessigheten overfor tredjemann. Slik NHO Byggenæringen ser det, kan det bli en vanskelig balansegang for Arbeidstilsynet å både ha integritet og ivareta taushetsplikten overfor tilsynsobjektet, samtidig som Arbeidstilsynet skal oppfylle forvaltningslovens saksbehandlingskrav overfor tredjemann. På grunn av saksbehandlingskravene som gjelder, har vi også problemer med å se at dette virkemidlet vil være særlig effektivt.

Ellers vil NHO Byggenæringen påpeke at det er viktig at tilsynsobjektets gis rett til kontradiksjon etter at opplysninger er innhentet hos tredjemenn. Vi kan ikke se at dette er omtalt i høringsnotatet.

## **2. Bevissikring**

Departementet ber om høringsinstansens synspunkter knyttet til både behovet for å innføre en hjemmel om bevissikring i arbeidsmiljøloven og til utformingen av en slik bestemmelse

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

Departementet etterspør høringsinstansenes syn på behovet for å innføre en hjemmel om bevissikring og NHO Byggenæringen mener det ikke er et slikt behov. Dette er etter vårt syn en politioppgave og bør derfor være forbeholdt politiet.

## **3. Overtredelsesgebyr**

### **a) Overtredelsesgebyr overfor virksomheter**

Her foreslår departementet å endre "skal" til "kan" når det gjelder hvilke momenter som "skal" vektlegges i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, jf. aml. § 18-10 (2).

Etter NHO Byggenæringens syn vil det vil svekke rettsikkerheten dersom det skjer en endring fra "skal" til "kan" i bestemmelsen om overtredelsesgebyr.

Departementet begrunner forslaget blant annet med å vise til at det i forvaltningsloven § 46 om administrative sanksjoner er en slik "kan" bestemmelse. Videre så vises det til begrunnelsen som ble gitt i

Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 13.3.4 om at det ved mindre overtredelser bør være adgang til å vurdere færre momenter.

Til dette vil NHO Byggenæringen bemerke at saker om overtredelsesgebyr varierer fra oversiktlige og kurante saker, f.eks. manglende HMS-kort, til store komplekse saker (f.eks. kartlegging og risikovurdering av grunnforholdene på en byggeplass). Selv om vi har forståelse for at det kan oppleves som stivbent for Arbeidstilsynet å måtte vurdere alle momentene i kurante oversiktlig saker, må ikke hensynet til Arbeidstilsynets effektivitet vektlegges på bekostning av virksomhetenes rettssikkerhet.

NHO Byggenæringen vil gjerne minne om de vurderinger som departementet gjorde da bestemmelsen om overtredelsesgebyr ble innført i 2014. I Prp 83 L (2012-2013) vurderte departementet hvorvidt det i lovteksten skulle gis føringer for vurderingen av om overtredelsesgebyr skulle ilegges og i tilfelle hvor stort det skulle være.

I Prp'en fremholdt departementet at "*angivelsene av momentene vil også sikre forutberegnelighet for tilsynsobjektene ved at det kommer tydelig frem hva tilsynsmyndigheten skal legge vekt på i valget av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av det.*"

Videre la departementet vekt på at momentene ville gjøre det lettere for den som er ilagt et overtredelsesgebyr å vurdere om gebyret skulle aksepteres eller om vedtaket skulle påklages eller prøves for domstolen. Departementet påpekte i den forbindelse at tilsynsmyndighetene måtte synliggjøre vurderingene av momentene både med hensyn til om overtredelsesgebyr skal ilegges og for selve utmålingen i sine vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet oppsummerte med å uttale at ansvarssubjektets rettssikkerhet var søkt ivaretatt ved at tilsynsmyndighetenes skjønn var underlagt klare føringer gjennom de foreslåtte momentene.

NHO Byggenæringen er enig i alle argumentene som departementet fremholdt i Prp 83 (2012-2013) og vi mener at de er like viktige og sentrale nå som da bestemmelsen ble innført. Vi støtter derfor ikke en endring av bestemmelsen.

#### **b) Overtredelsesgebyr overfor fysiske personer**

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

Departementet ber på denne bakgrunn høringsinstansene særskilt om å kommentere behovet for å innføre en slik hjemmel. Departementets har lagt frem følgende skisse til bestemmelse:

#### Arbeidsmiljøloven § 18-Y skal lyde

*§ 18-Y Overtredelsesgebyr til fysiske personer*

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

*(2) Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, kan Arbeidstilsynet blant annet legge vekt på: a. overtredelsens omfang og virkninger, b. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, c. overtrederens skyld og økonomiske evne, og d. hvorvidt det er rimelig grunn til å tro at overtredelsesgebyr mot virksomheten ikke vil ha tilstrekkelig effekt.*

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

Så lenge fysiske personer omfattes av straffeansvaret i arbeidsmiljølovens kapittel 19, så er det etter NHO Byggenæringens syn ikke behov for en bestemmelse om at fysiske personer også kan ilegges overtredelsesgebyr.

NHO Byggenæringen er av den oppfatning at det vil oppleves mer inngripende for fysiske personer å bli ilagt overtredelsesgebyr enn for virksomheter. Av hensyn til rettssikkerheten mener vi det også ville vært svært betenkelig, dersom fysiske personer skulle bli ilagt en reaksjon som ikke følger straffesporet. Det vil bidra til å svekke rettssikkerheten for fysiske personer. Vi mener det også kan være konfliktskapende og prosessdrivende.

#### **c) Skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr**

Departementet foreslår å presisere skyldkravet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Ordlyden i første setning i arbeidsmiljøloven § 18-10 (1) vil da lyde:

*"Arbeidstilsynet kan ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten uaktsomt eller forsettlig har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd".*

NHO Byggenæringen mener det er positivt at skyldkravet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr presiseres.

#### **d) Overtredelsesgebyr på stedet**

Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr «på stedet». Den foreslåtte bestemmelsen skal tas inn i arbeidsmiljøloven § 18-10 (3) siste setning:

*"Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. "*

NHO Byggenæringen støtter ikke forslaget om at overtredelsesgebyr kan ilegges på stedet. Departementet viser til at dette vil vært egnet i de tilfeller hvor overtredelsen er enkel å konstatere og som gir lite rom for skjønn, slik som f.eks. manglende HMS-kort eller bemanningsforetak som mangler forskriftsmessig godkjenning. Dersom bestemmelsen er myntet på slike tilfeller, så må ordlyden i

bestemmelsen i så fall snevres inn slik at det blir tydelig at den kun gjelder på tilfeller hvor det er absolutte krav i regelverket uten mulighet for unntak. Slik bestemmelsen nå er formulert, er vi bekymret for at det gradvis vil utvikle seg en praksis hvor unntaksbestemmelsen brukes på andre områder enn opprinnelig tiltenkt og på områder som krever mer skjønnsmessige vurderinger. Vi mener at forslaget svekker rettssikkerheten til virksomhetene. I tillegg mener vi at det potensielt vil kunne øke konfliktnivået på arbeidsstedet, særlig i tilsynssituasjonen.

#### **4. Utvide foreldelsesfristen**

Departementet foreslår å utvide foreldelsesfristen for å ilegge overtredelsesgebyr fra dagens to år til fem år etter at overtredelsen er opphørt.

NHO Byggenæringen mener foreldelsesfristen på 2 år bør beholdes som den er, og ikke forlenges til 5 år. Vi ønsker en effektiv tilsynsforvaltning, og det er ikke ønskelig med bruk av overtredelsesgebyr mer enn to år etter at overtredelsen fant sted. Vi merker oss også at Arbeidstilsynet selv ikke har erfart at foreldelse ut over 2 år er et problem i tilsynssaker.

Alternativt, så skal den utvidede foreldelsesfristen kun gjelde i de tilfeller hvor Arbeidstilsynet har sendt saken til Politiet og fått den tilbake igjen.

#### **5. Politiets bistand ved håndheving av arbeidstilsynets vedtak**

Etablere en uttrykkelig bistandsplikt for politiet, som vil bety at politiet får et sikkert hjemmelsgrunnlag for å bistå tilsynsmyndigheten når det gjelder gjennomføringen av tilsyn (uhindret tilgang til virksomheten) og manglende etterlevelse av vedtak (pålegg, tvangsmulkt og stans).

NHO Byggenæringen er positive til hjemmel som gir politiet plikt til å bistå Arbeidstilsynet i alvorlige tilfeller.

#### **6. Gi tilsvarende tilsynsmyndighet etter andre lover**

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

Vennlig hilsen

NHO Byggenæringen



Nina Solli

Administrerende direktør