

Forslag om å høyne den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

XX oktober 2023

1	INNLEDNING	2
2	GJELDENE RETT	2
2.1	Arbeidsmiljøloven § 18-10	2
2.2	Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr	3
2.3	Andre kontrolletaters rammer for overtredelsesgebyr	4
3	ARBEIDSTILSYNETS PRAKSIS	6
4	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG	7
5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	10
6	FORSLAG TIL ENDRING I ARBEIDSMILJØLOVEN	10

1 Innledning

I dette høringsnotatet legger Arbeids- og inkluderingsdepartementet frem forslag om å øke den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven § 18-10.

Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-10 gir Arbeidstilsynet hjemmel til å ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten har overtrådt bestemmelser som nevnt i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd. Det følger videre at overtredelsesgebyr maksimalt kan utgjøre 15 ganger grunnbeløpet (G) i folketrygden, det vil si 1 779 300 kroner med dagens sats.

Departementet viser til at det har skjedd en betydelig utvikling siden gjeldende maksimalsats ble innført, både med hensyn til den generelle bruken av overtredelsesgebyr som virkemiddel i forvaltningen og til beløpsbegrensningene for overtredelsesgebyr på andre rettsområder. I tillegg har Stortinget hatt spørsmålet om beløpsbegrensningen til behandling gjennom Dokument 8:278 S (2021–2022). Gjennom anmodningsvedtak 61 har Stortinget bedt *«regjeringen betydelig heve den øvre grensen for ileggelse av overtredelsesgebyr samt sørge for at arbeidslivskriminalitet av grov karakter skal rutinemessig politianmeldes.»*

På denne bakgrunnen foreslår departementet at den øvre rammen i arbeidsmiljøloven § 18-10 endres slik at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr *på inntil 50 G eller inntil fire prosent av virksomhetens årlige omsetning*, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen i det enkelte tilfellet. Det fremgår videre av forslaget at dersom virksomheten tilhører et konsern, er det *konsernets* omsetning som i denne sammenheng skal legges til grunn ved beregningen av gebyrtaket.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreker at denne høringen kun omhandler den øvre rammen for overtredelsesgebyr. Departementet er i gang med å vurdere Arbeidstilsynets hjemmelsapparat i bredt. Øvrige aspekter knyttet til overtredelsesgebyr vil bli nærmere drøftet i den forbindelse.

2 Gjeldende rett

2.1 Arbeidsmiljøloven § 18-10

Etter arbeidsmiljøloven § 18-10 kan virksomheter ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på de bestemmelser som regnes opp i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, og på forskrifter fastsatt i medhold av disse bestemmelsene. I § 18-10 andre ledd angis momenter som Arbeidstilsynet skal vektlegge ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av slikt gebyr. Overtredelsesgebyret kan ikke overstige 15 G, jf. § 18-10 første ledd.

Utgangspunktet er at Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet etter arbeidsmiljøloven kapittel 18, herunder § 18-10 om overtredelsesgebyr. For petroleumsvirksomheten på sokkelen og for nærmere angitte petroleumsanlegg på land ligger derimot tilsynsmyndigheten etter arbeidsmiljøloven kapittel 18 til Petroleumstilsynet. Tilsvarende gjelder for Luftfartstilsynet for så vidt gjelder flyvende personell innenfor sivil luftfart.

Arbeidstilsynet, og Petroleumstilsynet innenfor sitt tilsynsområde, fører dessuten tilsyn etter allmenngjøringsloven § 11, utlendingsloven § 27 og anskaffelsesloven § 6. Det følger av disse paragrafene at nærmere angitte bestemmelser i arbeidsmiljøloven kapittel 18 (herunder § 18-10 om overtredelsesgebyr) får «tilsvarende anvendelse» ved etatenes tilsyn etter respektive lover. Arbeidstilsynet har videre tilsynskompetanse etter bestemmelser i universitets- og

høyskoleloven, folkehøyskoleloven og fagskoleloven. Av disse lovene følger det at arbeidsmiljøloven kapittel 18 «gjelder så langt det passer»¹. Utgangspunktet er derfor at en heving av gebyrtaket i § 18-10 vil få tilsvarende virkning også for Arbeidstilsynets (Petroleumstilsynets) bruk av overtredelsesgebyr etter alle disse lovene.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges som en reaksjon på et lovbrudd, og har dermed et straffeformål, jf. forvaltningsloven § 43. Dette til forskjell fra Arbeidstilsynets øvrige reaksjoner, som er «fremoverrettet», det vil si at de har til formål å rette opp et lovstridig forhold.

Overtredelsesgebyr er ofte å anse som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Det innebærer at rettssikkerhetsgarantier og saksbehandlingsregler som er fastsatt i EMK artikkel 6 må respekteres. Høyesterett har i flere tilfeller lagt til grunn at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for å legge overtredelsesgebyr, jf. blant annet Rt-2008-1409 (tilleggsskatt) og Rt-2011-910 (Tine-saken).

I alvorlige tilfeller må Arbeidstilsynet vurdere om bruddet skal følges opp med politianmeldelse eller om overtredelsesgebyr skal benyttes. Det er alltid et viktig hensyn å hindre dobbeltstraff for samme lovbrudd. I forvaltningsloven § 47 er det derfor gitt regler om samordning av sanksjonssaker.

Arbeidsmiljøloven gjennomfører flere EU-direktiver på arbeidsrettens område som er tatt inn i EØS-avtalen. Av direktivene på dette området følger det gjerne uttrykkelig at medlemsstatene skal fastsette regler som sikrer effektive sanksjoner ved overtredelse av de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene. Slike sanksjoner skal være «... virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende». Se som eksempel artikkel 20 i håndhevingsdirektivet (direktiv 2014/67/EU).

2.2 Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak og følger forvaltningslovens regler om saksbehandling av slike vedtak. I tillegg er det gitt generelle bestemmelser om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX (§§ 43 – 50).

Overtredelsesgebyr er nærmere regulert i forvaltningsloven § 44. Bestemmelsens andre ledd angir hovedformene for utmåling, som er faste satser eller individuell utmåling. Utmålingsformene kan anvendes separat eller kombineres. Dersom det legges opp til en individuell utmåling følger det et krav om å fastsette en øvre ramme for utmålingen av overtredelsesgebyret. Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) s. 195 om administrative sanksjoner at begrunnelsen for kravet om en øvre ramme for overtredelsesgebyr er «... å sikre en viss forutberegnelighet for private og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt. En slik bruk av rammer kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere reaksjon». Om den øvre rammen følger det videre av Prop. 62 L (2015-2016) s. 195 flg. at:

Rammen må ikke nødvendigvis angis i kronebeløp. Det kan relateres til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller en prosent av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er at den private kan få en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

For at ordningen med øvre rammer skal fungere etter formålet, bør ikke faktorene som blir avgjørende for hva rammen er, være for skjønsmessig angitt. Forholdene kan

¹ Hhv. universitets- og høyskoleloven § 4-3g, folkehøyskoleloven § 5a og fagskoleloven § 15.

imidlertid variere så mye fra område til område at departementet finner det vanskelig å gi presise anbefalinger her. For eksempel kan et foretaks omsetning reise kompliserte juridiske og faktiske spørsmål. Det kan være en fordel om regelverket presiserer hvilke faktorer som inngår ved beregningen av et foretaks omsetning, men noe generelt krav gjelder ikke. Formålet med å innføre krav om en ramme tilsier videre at rammen ikke settes urealistisk høyt eller at én og samme ramme dekker over for ulikeartede overtredelsestyper. Slike rammer kan vanskelig gi den private parten noen reell veiledning om hva sanksjonen vil gå ut på. Det gjelder særlig ved mindre alvorlige overtredelser.

2.3 Andre kontrollateters rammer for overtredelsesgebyr

Det er i dag en rekke kontrollatere som har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.² Øvre ramme for gebyrets størrelse varierer betydelig lovene imellom. Som illustrasjon nevnes her noen av de eksisterende hjemlene.

Fiskeridirektoratet har adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på spesifikke bestemmelser gitt med hjemmel i blant annet havressurslova og deltakerloven. Hovedregelen er at det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 000 kroner per rettssubjekt. For nærmere angitte overtredelser av bestemmelser i medhold av deltakerloven er imidlertid taket satt til 3 millioner kroner, jf. forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven.

Skatteetaten kan blant annet ilegge overtredelsesgebyr for brudd på skatteforvaltningsloven § 14-7 og folkeregisterloven § 12-1. Av disse to lovene er det hjemlene i folkeregisterloven som er av størst praktisk betydning. Beløpsbegrensningen som følger av folkeregisterloven § 12-1 er enten 15 R, eller 100 R, hvor sistnevnte i dag utgjør 124 300 kroner.³

Mattilsynet har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i henhold til dyrevelferdsloven § 34. Det følger av forskrift 30. juni 2014 nr. 925 om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven at overtredelsesgebyret skal utmåles innenfor følgende grenser:

- for fysiske personer inntil 20 R, men minst 4 R
- for virksomheter inntil 15 G, men minst 7 R

Sjøfartsdirektoratet har myndighet til å ilegge gebyr for overtredelse av skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og NIS-loven. Ileggelse av slike overtredelsesgebyr reguleres nærmere i forskrift 27. juli 2020 nr. 1596 om overtredelsesgebyr etter skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og NIS-loven. Av denne følger det at overtredelsesgebyret maksimalt kan utgjøre 15 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Luftfartstilsynet kan etter luftfartsloven § 13 a-5 ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser, både til foretak og til fysiske personer. Luftfartstilsynet sendte 24. august 2023 på alminnelig høring forslag til en forskrift om beløpsgrense for overtredelsesgebyr etter luftfartsloven. Etter forslaget skal overtredelsesgebyr for foretak maksimalt skal utgjøre 4 prosent av foretakets omsetning. Dersom foretaket ikke har omsetning, skal overtredelsesgebyret maksimalt utgjøre 20 ganger folketrygdens grunnbeløp.

² Statistisk sentralbyrås rapport 2023/25 «[Statistikk over administrative sanksjoner En kartlegging av tilgjengelige data med fokus på overtredelsesgebyr](#)» gir en temmelig omfattende oversikt over hjemler og praksis i forvaltningen generelt.

³ «R» betyr rettsgebyr, og utgjør i dag 1 243 kroner, jf. rettsgebyrforskriften § 2-1.

Konkurransetilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser i konkurranseloven, jf. lovens § 29. Det følger av forskrift 11. desember 2013 nr. 1465 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr § 2 andre ledd at den maksimale rammen for overtredelsesgebyr etter konkurranseloven er på inntil 10 prosent av foretakets omsetning.

Finanstilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter en rekke lover om finansiell virksomhet, blant annet verdipapirhandelloven, hvitvaskingsloven og revisorloven. Etter verdipapirhandelloven § 21-1 kan det for juridiske personer fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 127 millioner kroner, eller opptil 15 prosent av den samlede årsomsetningen etter siste godkjente årsregnskap ved overtredelse av markedsmisbruksforordningen artikkel 14 bokstav c, artikkel 15 og § 3-7 og inntil 22 millioner kroner, eller opptil 2 prosent av den samlede årsomsetningen i henhold til siste godkjente årsregnskap, ved overtredelse av artikkel 16 og artikkel 17. Ved overtredelse av artikkel 18, artikkel 19 og artikkel 20 kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 9 millioner kroner.

Det følger dessuten av verdipapirhandelloven § 21-1 fjerde ledd at overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil tre ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter andre og tredje ledd.

Etter hvitvaskingsloven § 49 femte ledd, kan det ilegges overtredelsesgebyr på inntil 44 millioner kroner. Det følger videre av bestemmelsen at dersom det kan beregnes hvilken vinning som er oppnådd ved overtredelsen, kan det i stedet ilegges overtredelsesgebyr som tilsvarer inntil det dobbelte av vinningen. For rapporteringspliktige kan overtredelsesgebyret ilegges med inntil 10 prosent av omsetningen i siste godkjente årsregnskap, dersom dette beløpet er høyere. Hvis den rapporteringspliktige er del av et konsern, skal siste godkjente konsoliderte årsregnskap legges til grunn.

Forbrukertilsynet og ankeinstansen Markedsrådet har etter markedsføringsloven § 42 hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på loven og forskrifter i medhold av loven. I tillegg gir en rekke andre lover hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i henhold til reglene i markedsføringsloven. Det følger av forskrift 14. februar 2023 nr. 193 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr § 3 at det i samsvar med vilkårene i markedsføringsloven § 42, angrerettloven § 29, pakkereiseloven § 52 og åpenhetsloven § 14 kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes.

Datatilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven, kredittopplysningsloven, helseforskningsloven og helseregisterloven. Hjemlene gjennomfører personvernforordningen artikkel 83 i norsk rett.

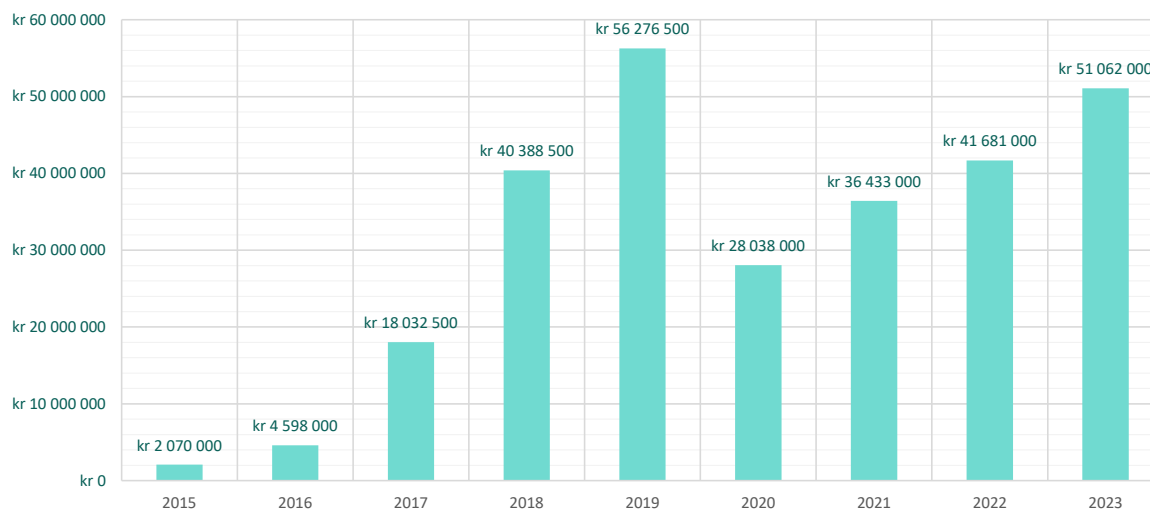
Etter tidligere personopplysningslov kunne Datatilsynet ilegge overtredelsesgebyr på inntil ti ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved gjennomføringen av EUs personvernforordning (GDPR) i norsk rett, ble beløpsbegrensningen endret for å samsvare med forordningens bestemmelser. Ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i forordningen kan det i dag dermed ilegges overtredelsesgebyr på opptil 20 millioner euro eller, dersom det dreier seg om et foretak, på opptil 4 prosent av den samlede globale årsomsetningen i forutgående regnskapsår, der det høyeste beløpet angir den øvre rammen.

3 Arbeidstilsynets praksis

Kjerneområdet for Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr er overtredelser som ikke er så alvorlige at de bør forbeholdes strafferettslig forfølgning, men hvor andre reaksjoner ikke er tilstrekkelig effektive. Overtredelsesgebyr ilegges følgelig ved overtredelser av en viss alvorlighet eller ved gjentatte brudd på arbeidsmiljøregelverket. Eksempler på dette kan være der Arbeidstilsynet avdekker alvorlige brudd eller brudd med stort skadepotensiale, at virksomheter bryter regelverket på ny etter å ha fått pålegg om å rette opp det samme forholdet tidligere, eller der virksomheter oppnår en viss økonomisk gevinst ved lovbruddet som ikke reduseres ved bruk av andre reaksjoner.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at etaten i perioden 01.01.2015–12.09.2023 har fastsatt i overkant av 3 200 gebyrer.

TOTALT SUM VEDTAK OVERTREDELSESGBYR



Figuren viser totalsummen av overtredelsesgebyr for det enkelte år. ⁴ For årene 2020–2022 er det grunn til å anta at korona-pandemien har påvirket tallene.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Antall vedtak med OTG	30	62	205	534	636	360	393	474	520	3 214
Gjennomsnitt OTG (1000 kr)	73	74	88	76	89	80	91	87	94	87
Min (1000 kr)	20,0	18,0	10,0	7,5	6,0	9,0	8,0	6,0	3,5	3,5
Median OTG (1 000 kr)	50,0	75,0	75,0	50,0	65,0	50,0	75,0	70,0	70,0	65
Maks (1 000 kr)	300,0	200,0	350,0	1 000,0	1 400,0	900,0	1 100,0	800,0	1 200,0	1 400,0
Totalt vedtatt (1 000 kr)	2 070,0	4 598,0	18 032,5	40 388,5	56 276,5	28 038,0	36 433,0	41 681,0	51 062,0	278 579,5

Tabellen viser antall vedtak om overtredelsesgebyr samt gjennomsnittlig, minimum, median og maksimum størrelse på gebyrene fordelt på de enkelte år.

⁴ Tallene som presenteres representerer vedtak om overtredelsesgebyr i første instans. Dette betyr at den endelige størrelsen kan ha blitt endret i klageomgangen, uten at det er reflektert her.

De laveste gebyrene er typisk gitt ved brudd på forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, hvor gebyrutmålingen i henhold til forvaltningspraksis langt på vei er standardisert. Ved første gangs brudd hos arbeidsgiver og det er én enkelt ansatt som mangler HMS-kort, illegges som hovedregel et overtredelsesgebyr på 12 500 kroner. Gebyrets størrelse øker deretter med 2 500 kroner per arbeidstakere uten HMS-kort.

De høyeste gebyrene har så langt blitt ilagt i saker som gjelder alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelsene, alvorlige brudd på allmenngjøringsforskriftene, og ved alvorlige brudd hvor det kan påvises forholdsvis store økonomiske fordeler for virksomheten som følge av bruddene. I disse sakene har gebyrene gjerne variert fra ca. 300 000 kroner til rundt 600 000 kroner. I fem tilfeller er det ilagt gebyrer på én million kroner eller høyere. Det er også blitt ilagt forholdsvis store gebyrer i saker hvor det er begått alvorlige brudd på byggherreforskriften.

4 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende ramme på 15 G i arbeidsmiljøloven § 18-10 ble fastsatt da overtredelsesgebyr ble innført som virkemiddel i loven i 2013. Den øvre grensen var en avveining av hensynet til effektivt tilsyn og reaksjonsbruk på den ene siden og til rettsikkerhet og forutberegnelighet på den andre. Ved innføringen av gjeldende maksimalsats ble det også vektlagt at overtredelser ikke skal fremstå lønnsomme fordi gevinsten av bruddet er større enn sanksjonen man risikerer ved den lovstridige handlingen. Overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel for forvaltningen var mindre utbredt i 2013 enn i dag, noe som også bidro til at man la seg på et relativt forsiktig nivå.

Gjennomgangen av Arbeidstilsynets praksis viser at Arbeidstilsynet til nå ikke har utstedt overtredelsesgebyr tilsvarende den øvre rammen på 15 G. Departementet mener det av flere grunner likevel er hensiktsmessig å foreslå en heving av grensen.

Som det fremgår ovenfor, var hensynet til at det ikke skal lønne seg å bryte arbeidsmiljøregelverket fremtredende da gjeldende gebyrtak ble fastsatt i 2013. Slik departementet ser det, kan det imidlertid lett tenkes situasjoner hvor gevinsten ved lovbrudd kan overstige 1 779 300 kroner (15 G), og hvor det samtidig vil være hensiktsmessig å sanksjonere bruddet med overtredelsesgebyr (dvs. ikke være henvist til strafferettslig forfølgning). Det kan for eksempel dreie seg om omfattende brudd på arbeidstidsreguleringen, allmenngjøringsforskrifter eller manglende overtidsbetaling. Det er viktig at Arbeidstilsynet har virkemidler for å illegge tilstrekkelig store overtredelsesgebyrer for å ivareta sanksjonens individual- og allmennpreventive formål.

Det bør videre ses hen til at overtredelsesgebyr som virkemiddel i forvaltningen generelt har blitt mer utbredt. Bruken av administrative sanksjoner har økt over flere år, hvis man holder trafikkovertridelser utenfor.⁵ Dette er i tråd med prinsipper etablert i tidligere utredninger og lovarbeid, hvor siktemålet er at politi og påtalemyndighet håndterer de mest alvorlige lovbruddene, og at straff idømt av domstol bør forbeholdes saker der andre typer reaksjoner eller sanksjoner ikke vil være tilstrekkelige. I denne konteksten er det viktig at den øvre rammen for overtredelsesgebyr ikke settes for lavt.

I forlengelsen av dette er det etter departementets oppfatning et selvstendig poeng at 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, blant annet som følge av utviklingen i EU-retten. Personopplysningsloven,

⁵ Ref. notat fra SSB vist til i fotnote 3.

konkurranseloven og markedsføringsloven er eksempler på dette. Da overtredelsesgebyr ble vedtatt innført i arbeidsmiljøloven i 2013, så departementet hen til grensen i dagjeldende personopplysningslov, som den gang var på 10 G. Departementet uttalte da at overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven, som beskyttelseslov for arbeidstakere, burde ha en noe høyere maksimumsgrense enn den som gjaldt for personopplysningsloven. I dag er den øvre rammen for brudd på personopplysningsloven betydelig høyere, jf. gjennomgangen i punkt 2.3 ovenfor.

Brudd på arbeidsmiljøregelverket kan potensielt medføre fare for arbeidstakernes liv og helse. Vi vet også at brudd på arbeidsmiljøregelverket kan inngå i grov arbeidslivskriminalitet. De alvorlige konsekvensene tilsier at maksimumsgrensen bør settes høyt. Det kan sende et uheldig signal dersom arbeidsmiljølovens regler om overtredelsesgebyr over tid har en betydelig lavere ramme enn for eksempel overtredelser innenfor personvern, markedsføring og forbrukervern.

Departementet mener drøftelsen ovenfor viser at det har skjedd en utvikling siden gjeldende maksimalsats ble innført. Slik departementet ser det, viser denne utviklingen at det er hensiktsmessig å heve dagens beløpsbegrensning på 15 G i arbeidsmiljøloven. Som fremhevet i Prop. 62 L (2015-2016) er det likevel viktig at rammen ikke settes urealistisk høyt. Det må også ses hen til at påtalemyndigheten har hjemmel til å ilegge forelegg for alvorlig brudd på arbeidsmiljøloven eller beslektet regelverk, uten noen øvre ramme. Ettersom brudd på personopplysningsloven ikke er straffesanksjonert, har ikke påtalemyndigheten samme myndighet på dette området.

Departementet antar at en ramme i arbeidsmiljøloven § 18-10 på 50 G (5 931 000 kroner, etter dagens grunnbeløp) i langt de fleste tilfellene vil gi Arbeidstilsynet tilstrekkelig handlingsrom for å avpasse størrelsen på gebyret etter overtredelsens art og omfang. Dette vil innebære en betydelig økning av den øvre rammen, samtidig som den etter departementets oppfatning ikke kan anses å være urealistisk høy.

Departementet finner samtidig å måtte legge til grunn at en maks grense på 50 G *etter omstendighetene* ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv effekt for *særlig ressurssterke virksomheter*. Departementet foreslår derfor at det *i tillegg* innføres en alternativ øvre ramme som knytter seg til virksomhetens årsomsetning. En slik løsning ble spilt inn allerede i høringsrunden knyttet til innføringen av overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven i 2013 og er eksplisitt trukket frem som et alternativ i forarbeidene til forvaltningsloven, se Prop. 62 L (2015-2016) s. 195. Som nevnt i punkt 2.3 ovenfor finnes det allerede en rekke eksempler på andre lover hvor den øvre rammen for overtredelsesgebyrets størrelse er knyttet til en prosentandel av omsetningen til et foretak. Se for eksempel konkurranseloven, verdipapirhandelloven, revisorloven og markedsføringsloven.

Etter departementets vurdering vil en alternativ ramme på 4 prosent av virksomhetens årsomsetning gi nødvendig preventiv effekt. Bestemmelsen vil da utformes slik at den øvre rammen *enten* vil være 50 G *eller* 4 prosent av virksomhetens årsomsetning, hvor det høyeste beløpet vil utgjøre grensen i det enkelte tilfellet. Med en slik bestemmelse blir Arbeidstilsynet utstyrt med et mer effektivt sanksjonsmiddel som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet, samtidig som gebyrene virker likt for små og store virksomheter.

Når det gjelder «*virksomhetens årsomsetning*» mener departementet at det er foregående regnskapsår som skal legges til grunn. Det vil gi en regel som er klar og forutsigbar for både virksomhetene og Arbeidstilsynet.

Dersom det ikke er tilgjengelig informasjon om årsomsetningen eller virksomheten ikke har omsetning, vil 50 G utgjøre den øvre rammen. Det vil blant annet kunne være tilfelle for

nyetablerte virksomheter og offentlige virksomheter som er organisert som ordinære forvaltningsorgan. Eksempler på ordinære forvaltningsorgan er departementer, etater, direktorater, tilsyn og store deler av det kommunale- og fylkeskommunale forvaltningsapparatet, som utøver offentlig myndighet.

Dersom virksomheten tilhører et konsern, foreslår departementet at det er *konsernets* samlede årsomsetning skal legges til grunn for beregning av beløpsbegrensningen. Det er flere grunner til dette. Konserndannelser blir stadig mer vanlig i næringslivet. Organisering i konsern kan i noen tilfeller innebære at arbeidsgivervirksomheten er under sterk innflytelse fra andre foretak i konsernet. På enkelte områder kan det også ses en økende kompleksitet i organiseringen av arbeidet, ved at arbeidskraften samles i egne selskaper. Utviklingen er nærmere beskrevet av Fougner-utvalget i NOU 2021:9 punkt 11.2.

Konsernbegrepet rommer mange ulike strukturer med ulik kompleksitet. Lovgivningen har ingen helhetlig konserndefinisjon. Aksjeloven, allmennaksjeloven og selskapsloven har egne bestemmelser med konserndefinisjoner som i hovedsak er sammenfallende. En forutsetning for å falle inn under konserndefinisjonen etter selskapslovgivningen er imidlertid at morselskapet er et norsk selskap.

Ved vurdering av hvilken øvre ramme som skal anvendes, ser ikke departementet grunn til å anlegge en for snever forståelse av konsernbegrepet. For eksempel vil det etter departementets oppfatning være uheldig dersom Arbeidstilsynet bare skal kunne hensynta omsetningen til konsernet som sådan i tilfeller hvor morselskapet er norsk (jf. den selskapsrettslige definisjonen). Departementet foreslår på denne bakgrunn å benytte samme konserndefinisjon som følger av den nylig vedtatte arbeidsmiljøloven § 8-4 fjerde ledd, gjennom en henvisning til denne fra § 18-10. Her er «konsern» gitt en noe utvidet betydning sammenlignet med den tradisjonelle i selskapslovgivningen. Bestemmelsen lyder:

Med konsern menes etter denne paragrafen et morforetak og ett eller flere datterforetak. Et foretak er et morforetak dersom det på grunn av avtale eller gjennom eierskap har bestemmende innflytelse over et annet foretak. Et foretak skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis det

- a) eier så mange aksjer eller andeler i et annet foretak at de representerer flertallet av de stemmene som kan avgis på generalforsamlingen eller tilsvarende organ, eller*
- b) har rett til å velge eller avsette mer enn halvparten av medlemmene i det andre foretakets styre.*

Et foretak som et morforetak har slik bestemmende innflytelse over, anses som et datterforetak. Ved beregning av stemmerettigheter og rettigheter til å velge eller avsette styremedlemmer skal rettigheter som morforetaket og morforetakets datterforetak innehar, regnes med. Det samme gjelder rettigheter som innehas av noen som handler i eget navn, men for morforetakets eller et datterforetaks regning. Kommuner, fylkeskommuner, stiftelser og foreninger kan være morforetak etter denne paragrafen.

Legaldefinisjonen trer i kraft 1. januar 2024 og det vises til Prop. 14 L (2022-2023) punkt 6.3.4.1 for nærmere omtale.

Departementet understreker at konsernets årsomsetning kun vil være relevant ved beregning av beløpsbegrensningen. Forslaget innebærer ikke at Arbeidstilsynet vil få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til andre enn virksomheten som er å anse som pliktsubjekt for overtredelsen.

Selv om departementets lovforslag bare gjelder maksimumsgrensene for overtredelsesgebyr, legger departementet til grunn at en økning av gebyrtaket naturlig også vil føre til en økning i gebyrnivået generelt, især for omfattende og grove overtredelser. Departementet finner likevel grunn til å understreke at det fortsatt må foretas en individuell utmåling. Størrelsen på overtredelsesgebyret vil derfor, som i dag, avhenge av de konkrete omstendighetene og de lovfastsatte momentene.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Isolert sett gjelder forslaget kun den øvre rammen for størrelsen på overtredelsesgebyr, og har derfor i seg selv ikke administrative eller økonomiske konsekvenser. Departementet finner det imidlertid naturlig å forvente at et forhøyet gebyrtak i praksis også vil føre til et høyere gebyrnivå generelt. En økning i størrelsen på ilagte overtredelsesgebyr vil ha økonomiske konsekvenser for de virksomheter som overtredelsesgebyrene rettes mot, og en motsvarende inntektsside for staten.

Videre bygger forslaget på at en høyere øvre ramme 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 mer domstolsprøving av vedtakene. For domstolene kan det dermed komme noen flere saker, men neppe i et slikt omfang at det påvirker deres ressursituasjon vesentlig.

6 Forslag til endring i arbeidsmiljøloven

§ 18-10 første ledd skal lyde:

- (1) Arbeidstilsynet kan ilegge en virksomhet overtredelsesgebyr dersom noen som har handlet på vegne av virksomheten har overtrådt bestemmelser som nevnt i § 18-6 første ledd. Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen. *Det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller fire prosent av virksomhetens årsomsetning, der det høyeste beløpet utgjør den øvre rammen. Tilhører virksomheten et konsern som nevnt i arbeidsmiljøloven § 8-4 fjerde ledd, er det konsernets årsomsetning som skal legges til grunn.*