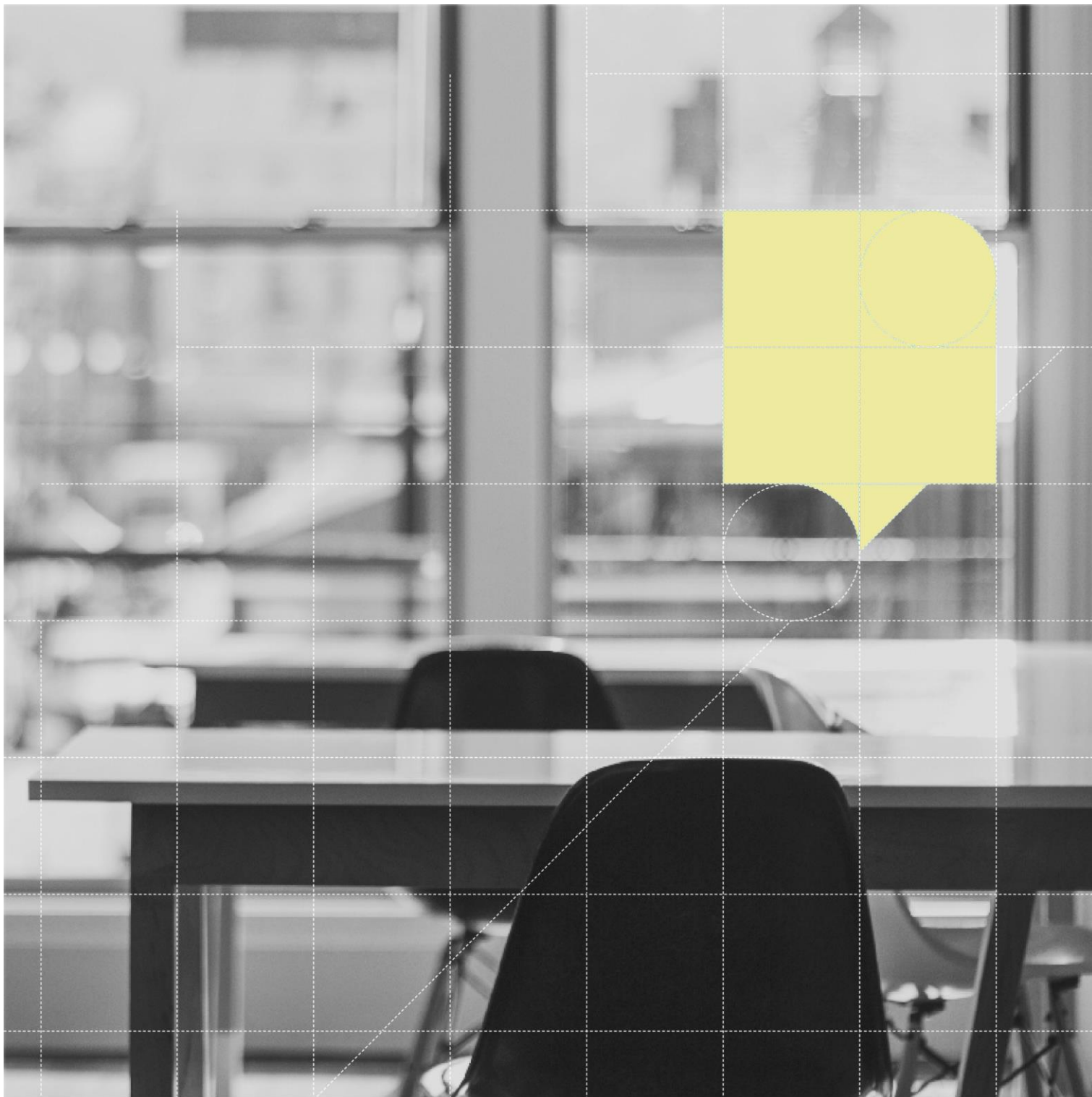


Regelrådets uttalelse

Om: **Gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler og forslag til nye hjemler**

Ansvarlig: **Arbeids- og inkluderingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref.:

24/2444

Vår ref.:

24/00175

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

10.10.2024

Uttalelse

Om: **Gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler og forslag til nye hjemler**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring en gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler og forslag til nye hjemler.

Det er positivt at departementet i utredningen har foretatt en helhetlig gjennomgang av dette saksfeltet slik at det er mulig å vurdere virkemidlene opp mot hverandre og se sammenhenger. Regelrådet er kjent med at det er utredet en rekke alternative tiltak i handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (2022) og at styrking av Arbeidstilsynet er et av tiltakene. Departementet har foretatt en grundig gjennomgang av gjeldende rett, relevant statistikk og prinsipielle spørsmål er vurdert. Departementet har også gjort rede for regulering og praksis på lignende forvaltningsområder. Dette er en nyttig referanseramme for å vurdere forslagene i høringsnotatet. Departementet kunne imidlertid med fordel gjort rede for hvordan Arbeidstilsynets virkemidler er regulert i andre land og vurdert om det er noe å lære.

Etter Regelrådets vurdering er det svakheter i utredningen av alternative løsninger for enkelte av forslagene, særlig knyttet til opplysningsplikt for tredjepart. Videre er det en del usikkerhetsmomenter i utredningen av virkninger som burde vært vurdert. Det gjelder særlig forslaget om å innhente opplysninger fra tredjepart, og kanskje særlig når tredjepart er små bedrifter med begrenset administrativ kapasitet. Slik Regelrådet forstår det vil omfanget av byrder for næringslivet i denne høringssaken i stor grad være avhengig av Arbeidstilsynets praksis. Forslagene stille store krav til Arbeidstilsynet når det gjelder valg av virkemiddel, herunder proporsjonalitet og balanse i reaksjonsnivået.

Da det er enkelte mangler i utredningen, særlig når det gjelder alternativer til og virkninger av opplysningsplikt for tredjepart, i tillegg til usikkerhet knyttet til Arbeidstilsynets praksis, kan Regelrådet ikke konkludere med at målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler og forslag til nye hjemler. Departementet foreslår blant annet opplysningsplikt for tredjeparter, overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet og endringer i foreldelsesreglene.

Det fremgår av høringsnotatet at høringen må ses i sammenheng med og bygge videre på en rekke initiativer for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og styrke tilsynsfunksjonen i Arbeidstilsynet. Det pekes blant annet på handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. Videre følger det av departementets tildelingsbrev at Arbeidstilsynet skal legge til grunn en streng reaksjonsbruk, og i større grad bruke overtredelsesgebyr og politianmelde grov arbeidslivskriminalitet. Høringen følger opp flere anmodningsvedtak fra Stortinget, herunder vedtak 532 i forbindelse med Innst. 196 S (2022–2023) hvor regjeringen blir bedt om å «gjennomgå og vurdere Arbeidstilsynets hjemler for tilsyn, informasjonstilgang og sanksjonsmuligheter etter arbeidsmiljøloven».

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Det er viktig for næringslivet at Arbeidstilsynets virkemiddelapparat fungerer godt. Det er viktig at useriøse aktører blir oppdaget og håndtert på en tilfredsstillende måte, og ikke får konkurransefordeler sammenlignet med seriøse aktører. Samtidig er det viktig for næringslivet at Arbeidstilsynets tilsyn er effektivt og forholdsmessig. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om gjennomgangen av Arbeidstilsynets virkemidler.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Disse reglene er en del av arbeidet for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Det fremgår av høringsnotatet at Arbeidstilsynets virkemidler fungerer godt i en normalsituasjon, men at dagens virkemiddelapparat kan komme til kort overfor den mest useriøse delen av norsk arbeidsliv. Slik Regelrådet forstår det er det dette problemet som primært adresseres i

høringsnotatet. På denne bakgrunn er det etter Regelrådets vurdering klart hva som er problemet og målet med forslagene i høringsnotatet. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av hva som vil skje dersom det ikke iverksettes tiltak (nullalternativet). Regelrådet registrerer imidlertid at fremlagt statistikk kan gi et inntrykk av tendenser og trender som kan bidra til å si noe om forventet utvikling dersom det ikke iverksettes tiltak og at dette kan tyde på at situasjonen vil forverres på flere områder. Høringsnotatet kunne med fordel ha beskrevet konklusjonene av denne statistikken mer tydelig.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler. Dette gjør det mulig å vurdere virkemidlene opp mot hverandre og se sammenhenger. Videre er Regelrådet kjent med at det er utredet en rekke alternative tiltak i handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (2022) og at styrking av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet er et av tiltakene.

Det er også positivt at departementet har foretatt en grundig gjennomgang av gjeldende rett, relevant statistikk fra Arbeidstilsynet og at prinsipielle spørsmål er vurdert. Videre har departementet gjort rede for regulering og praksis på lignende forvaltningsområder. Dette er en nyttig referanseramme for å vurdere forslagene i høringsnotatet.

Etter Regelrådets vurdering kunne departementet med fordel også gjort rede for hvordan Arbeidstilsynets virkemidler er regulert i andre land og vurdert om det er noe å lære. Det er grunn til å tro at flere land har de samme utfordringer med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Det ville styrket utredningen om erfaringer fra andre land hadde vært omtalt.

Etter Regelrådets vurdering er det enkelte svakheter i utredningen av noen av forslagene. Regelrådet kommenterer disse i punkt 3.4 Utredning av virkninger for næringslivet.

Forslagene i høringsnotatet har primært til hensikt å styrke Arbeidstilsynets virkemidler i mer alvorlige saker. Likevel bør konsekvenser for næringslivet utredes nøye. Et eventuelt økt fokus på veiledning kunne også vært vurdert nærmere som et mer konfliktreduserende tiltak.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2023 fremgår det at myndighetsområdet omfatter omtrent 223 000 virksomheter med 2,8 millioner ansatte i det norske, landbaserte arbeidslivet. Det vil si store deler av norsk næringsliv, og nesten alle næringer og bransjer.

Departementet gir i høringsnotatet et godt bilde av berørt næringsliv gjennom beskrivelser av utfordringer, og gjennom statistikk fra Arbeidstilsynet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at berørt næringsliv er tilstrekkelig beskrevet i høringsnotatet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering er det positivt for det seriøse næringslivet at Arbeidstilsynet gis tilstrekkelige virkemidler til å reagere på og håndtere useriøse aktører. Dette vil bidra til å bedre konkurransen for det seriøse næringslivet.

Departementet gir i høringsnotatet kvalitative vurderinger av virkningene for næringslivet. Regelrådet kan imidlertid ikke se at noen av virkningene er forsøkt tallfestet. Regelrådet vil i det følgende knytte noen kommentarer til utredningen av virkninger for enkelte av forslagene.

Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal kunne innhente opplysninger fra tredjepart. Denne opplysningsplikten vil gi administrative kostnader for næringslivet. Kostnadene knytter seg opplysninger om andre virksomheters drift, og ikke forhold i egen virksomhet. Det er derfor positivt at opplysningsplikten begrenses til «særlige forhold [som] gjør det nødvendig» å innhente opplysninger fra tredjepart, og at opplysningene først og fremst skal hentes inn fra tilsynsobjektet. Regelrådet finner det videre positivt at departementet har gitt eksempler på tilfeller hvor det kan være nødvendig å hente inn opplysninger fra tredjepart. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av hvor stort behovet for å hente inn opplysninger fra tredjepart faktisk er. Altså i hvilken grad tilsynsobjektet fortsatt neker å gi opplysninger til tross for at Arbeidstilsynet har brukt tilgjengelige virkemidler. Etter Regelrådets vurdering er det viktig at Arbeidstilsynet i sin praksis ikke har for lav terskel for å gå på tredjepart dersom tilsynsobjektet motsetter seg å gi opplysninger.

Videre er det viktig at Arbeidstilsynet, i de tilfeller de må innhente opplysninger fra tredjepart, er konkrete og tydelige på hvilke opplysninger de trenger. Dette blir viktig for å sikre at de administrative byrdene for tredjeparten er forholdsmessige. Vage og omfattende krav fra Arbeidstilsynet vil kunne gi store byrder for næringslivet. Det samme vil krav som går ut på å finne opplysninger om uidentifiserte næringsdrivende. Etter Regelrådets vurdering burde departementet utredet alternative utforminger av forslaget, for eksempel en mer presis og begrensende regel om opplysningsplikt for tredjepart. Det kan blant annet stilles krav om at Arbeidstilsynet må vite at virksomheten har opplysningene og at bestillingen må være konkret og avgrenset. Videre burde departementet utredet hva byrdene for tredjeparten kan bli.

Regelrådet savner en nærmere vurdering av hvordan Arbeidstilsynet skal håndtere de opplysningene som blir innhentet av tredjepart. Opplysningene kan for eksempel inneholde konkurransesensitiv informasjon. Informasjonen kan også inneholde opplysninger som kan gi indikasjoner på brudd hos tredjeparten. Etter Regelrådets vurdering fremstår det som uklart hvordan Arbeidstilsynet skal håndtere dette.

I forbindelse med forslaget om innhenting av opplysninger fra tredjepart, savner Regelrådet en vurdering av om deling av data mellom forvaltningsorganer kan bidra til å løse noen av utfordringene knyttet til tilgang til opplysninger.

Departementet foreslår i høringsnotatet at det skal være mulig å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Regelrådet viser til at gebyr på stedet er en rask reaksjonsform som kan ha rettssikkerhetsutfordringer. Regelrådet savner en nærmere vurdering av rettssikkerhetsutfordringene, herunder virkningene for de berørte av å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Regelrådet savner også en vurdering av om det kan være hensiktsmessig begrense bestemmelsen til særlige typetilfeller.

Regelrådet registrerer at departementet foreslår å endre foreldelsesfristen fra to år til fem år med henvisning til annen lovgivning. Regelrådet savner en nærmere vurdering av behovet for å utvide

fristen. Etter vår vurdering fremstår det som uklart hvorfor Arbeidstilsynet trenger mer tid. Regelrådet savner i denne forbindelse en vurdering av om Arbeidstilsynet og Politiet kan ta raskere avgjørelser med hensyn til om sakene hører hjemme i straffesporet eller forvaltningssporet, og videre en vurdering av om de fleste bruddene på arbeidsmiljøloven er av en slik alvorlighetsgrad at det er nødvendig og riktig å utvide foreldelsesfristen. I den forbindelse savner Regelrådet også en vurdering av næringslivets behov for å kunne legge saker bak seg og gå videre.

Samlet sett mener Regelrådet at det er flere gode beskrivelser av virkningene for næringslivet i høringsnotatet, men at det er svakheter i utredningen på grunn av usikkerhetsmomenter knyttet til flere av forslagene.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener at Arbeidstilsynets tilsynspraksis og forvaltningspraksis er avgjørende for en vellykket gjennomføring i denne saken. En skjerping av virkemidlene krever etter Regelrådets vurdering økt kompetanse og bevissthet fra Arbeidstilsynet. Regelrådet savner i denne forbindelse en vurdering av hvordan endringene i virkemidlene kan påvirke tilsynspraksisen og videre hvordan Arbeidstilsynet skal sikre at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom regelverket.

Regelrådet finner det imidlertid positivt at regjeringen har utlyst et forskningsprosjekt som skal se nærmere på bruken og effekten av ulike sanksjonshjemler sammenlignet med oppfølgingen i straffesporet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert hensynet til små virksomheter særskilt. Regelrådet gjør i den forbindelse oppmerksom på at økte administrative byrder i forbindelse med opplysningsplikt for tredjepart vil ramme små bedrifter hardere enn store bedrifter.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet at det er gjennomført tidlig involvering av berørt næringsliv i denne saken.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet.

4.4 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder en ny opplysningsplikt for tredjepart der «særlige forhold» gjør det «nødvendig». Dette vil gi økte administrative byrder for næringslivet.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Etter Regelrådets vurdering bør regelverk evalueres med jevne mellomrom for å sikre at målene nås. Regelrådet anbefaler at Arbeidstilsynet følger med på utviklingen og måloppnåelsen slik at reglene kan endres dersom målene ikke nås. Dette er særlig viktig i de tilfeller regelverket gir nye eller økte administrative byrder.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet har levert en grundig og helhetlig gjennomgang av Arbeidstilsynets virkemidler. Etter Regelrådets vurdering er det likevel en del uavklarte spørsmål knyttet til flere av forslagene. Slik Regelrådet forstår det vil omfanget av virkninger for næringslivet i denne saken i stor grad være avhengig av Arbeidstilsynets praksis. Etter Regelrådets vurdering stiller forslagene store krav til Arbeidstilsynet når det gjelder valg av virkemiddel, herunder proporsjonalitet og balanse i reaksjonsnivået.

Da det er enkelte mangler i utredningen, særlig når det gjelder alternativer til og virkninger av opplysningsplikt for tredjepart, i tillegg til usikkerhet knyttet til Arbeidstilsynets praksis kan Regelrådet ikke konkludere med at målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.