

# Høringsuttalelse – Flere og sterkere virkemidler til Arbeidstilsynet

## Innledende merknader

På grunn av en rekke initiativer for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) sendt endringer i arbeidsmiljøloven kapittel 18 på høring. Hensikten med endringene er å gi Arbeidstilsynet flere virkemidler til å kunne bekjempe den useriøse delen av arbeidslivet på en mer effektiv måte.

Økokrim har fagansvar for økonomisk kriminalitet i politiet og representerer politiet i styringsgruppen for a-krimisamarbeidet. Vår erfaring tilsier at det i a-krimisamarbeidet er nødvendig å evaluere hvilke virkemidler de ulike etatene, både individuelt og samlet, bør ha for å effektivt forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Dette synet støttes også av regjeringen i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet, hvor det fremheves: "For regjeringen er det et viktig samfunnsøkonomisk mål å utnytte ressursene mest mulig effektivt. [...] Saker bør løses av det organet som er best egnet til å håndtere den konkrete saken."<sup>1</sup>

Økokrim mener det finnes et uutnyttet potensial i å videreutvikle og forsterke virkemidlene hos kontrolletatene. AID sitt forslag til lovendringer er etter vårt syn et skritt i riktig retning og kan bidra positivt til bekjempelsen av kriminalitet.

## **Økokrims vurdering – behov for ytterligere og tidlige virkemidler rettet mot alvorlige lovbrudd og til beskyttelse av sårbare arbeidstakere**

Økokrim mener at Arbeidstilsynet bør utstyres med ytterligere virkemidler for å kunne håndtere den mest useriøse delen av arbeidslivet på en mer effektiv måte enn det som er foreslått. Det viktigste er at Arbeidstilsynet har tilstrekkelige ressurser og mulighet til å gripe inn på et tidlig stadium. Tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og etterforskning kommer ofte for sent, da de mest useriøse aktørene allerede kan ha påført stor skade og tjent betydelig profitt fra lovbruddene. I mange tilfeller har de også allerede flyttet virksomheten til nye steder, og unndrar seg forfølgelse eller kontroll i virksomheter der lovbrudd allerede er avdekket.

Videre ser vi at sårbare arbeidstakere ofte utnyttes av slike aktører. Det er flere eksempler på at sosial dumping kan nærme seg menneskehandel, med grov utnyttelse av arbeidstakere i ulike bransjer. I tillegg ser vi tilfeller hvor virksomheter drives gjennom stråmenn og kriminelle nettverk. Tidlige virkemidler rettet mot de mest alvorlige lovbruddene og beskyttelse av de mest sårbare arbeidstakerne er avgjørende. Virkemidlene må i større grad rettes mot virksomhetens aktiviteter, anleggsmidler og de løpende profittmulighetene ved slike lovbrudd.

Økokrim foreslår derfor å styrke Arbeidstilsynets hjemmelsgrunnlag ytterligere, slik at tilsynet kan fatte forvaltningsvedtak om å stanse, forby aktiviteter, eller foreta administrativ forebyggende gjenstandsforvaring overfor virksomheter som begår alvorlig arbeidslivskriminalitet. Forslaget innebærer at vedtak om stans, aktivitetsforbud eller administrativ forvaring skal utgjøre tvangsgrunnlag etter tvistelovens kapittel 13, med direkte fullbyrdelsesadgang for Arbeidstilsynet. I tillegg åpner forslaget for at kostnadene knyttet til slike vedtak kan ilegges den som vedtaket er rettet mot. Se nærmere punkt 6 nedenfor.

## **Lønnstyveri og opplysningsplikt**

Økokrim mener også at Arbeidstilsynet bør få mandat til å håndtere lønnstyveri<sup>2</sup>. Denne mangelen i regelverket virker utilsiktet og bør korrigeres, se punkt 2.

<sup>1</sup> Meld. St. 15 (2023-2024), 1.1

<sup>2</sup> Se nærmere om lønnstyveri og andre utilsiktede sårbarheter i NTAES rapport: [Når lønnen uteblir - Om lønnstyveri – fenomen, modus og sårbarheter](#)

Økokrim støtter at tredjeparter kan pålegges opplysningsplikt overfor Arbeidstilsynet. Vi er imidlertid uenige med AIDs vurdering<sup>3</sup> om at det ikke er behov for å utvide opplysningspliktens saklige omfang. Økokrim påpeker i punkt 3 svakheten ved at arbeidsmiljøloven § 18-5 (1) kun gir opplysningsplikt når tilsynet er rettet mot en spesifikk virksomhet. I tverretattlig kriminalitetsbekjempelse og ved a-krimsentrene gjennomføres det også bransjekontroller, der for eksempel ulike transportører fra ulike virksomheter blir kontrollert. Etter Økokrims syn bør Arbeidstilsynet ha mulighet til å innhente informasjon også i slike tilfeller, for å sikre at tverretattlig kriminalitetsbekjempelse kan gjennomføres i tråd med intensjonen. Uten slik hjemmel svekkes både grunnlaget for og muligheten til å lage nødvendige kunnskapsgrunnlag i henhold til styringsmodellen for det tverretattlige a-krimssamarbeidet.

At muligheten til å gi pålegg utvides til også å omfatte adgang til en virksomhet<sup>4</sup>, støttes. Økokrim antar at dette i enkelte tilfeller kan være et naturlig første skritt før det eventuelt anmodes om bistand fra politiet.

### **Politiets bistand og behovet for klargjøring av hjemmel**

Politiets rolle utenfor straffesaker, spesielt knyttet til bistand, reiser viktige prinsipielle og praktiske spørsmål. Økokrims utredning fra 31. august 2020 belyser politiets forvaltningsmessige hjemmelsgrunnlag etter politilovens § 7 i det tverretattlige a-krimssamarbeidet. Økokrim er uenig i vurderingen og de foreslåtte hjemlene for politiets bistand til Arbeidstilsynet. Som det kommer frem av punktene 1 og 6 nedenfor, bør Arbeidstilsynet ha selvstendig hjemmel til maktbruk. Politiet kan bistå etter anmodning i tilfeller der maktbruk er nødvendig, og hvor det etter politiets vurdering kun er politiet som er kvalifisert til å utøve denne makten.

### **Bevissikring og overtredelsesgebyr**

AID har bedt om høringsinstansenes vurdering av behovet for bevissikring, om Arbeidstilsynet bør få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer, om slike gebyrer for virksomheter kan ilegges "på stedet", og om foreldelsesfristen bør utvides fra to til fem år. Økokrim støtter disse forslagene. Vi har likevel enkelte merknader til den foreslåtte hjemmelen for bevissikring og overtredelsesgebyr til fysiske personer, som vi utdyper i punktene 4 og 5.

## **Utfyllende merknader:**

### **1. Politiets bistandsadgang – behov for å klargjøre Arbeidstilsynets selvstendige hjemmel til maktbruk**

Politiinstruksen § 13-4 og § 13-5 om politiets behandling av bistandsanmodninger og om gjennomføring av bistand der anmodningen tas til følge, gir adgang til bruk av fysisk makt til nødvendige inngrep for at kontroll- og tilsynsmyndighet trygt kan utføre sitt ansvar og sine oppgaver. Politiet har imidlertid ikke adgang til tvangsgjennomføring av tilsyn og de enkelte tilsyns- og kontrolloppgavene med bruk av makt, med mindre fysisk makt er hjemlet i særlovgivningen eller i avgjørelse fra domstol om at fysisk makt kan brukes for å tvangsgjennomføre bestemte konkretiserte vedtak, tiltak og inngrep.

I rapport til Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) av 31. august 2020 utredet Økokrim politiets forvaltningsmessige hjemmelsgrunnlag etter politilovens § 7 i det tverretattlige a-krimssamarbeidet. Som det beskrives i høringsnotatet har ikke politiet hjemmel for forvaltningsmessig kontroll innenfor a-krimområdet. Videre, med få unntak som nevnt i høringsnotatet,

---

<sup>3</sup> Høringsnotatet 6.3

<sup>4</sup> Høringsnotatet pkt. 8.3.2

"kan ikke politiet benytte politilovens regler om maktutøvelse når de bistår andre forvaltningsorgan. Politiet kan bare utøve makt, dersom oppdragsgiverorganet selv har hjemmel til maktbruk."<sup>5</sup>

Økokrim understreker at eventuell bistand som innebærer at politiet deltar aktivt i tvangsgjennomføring av tilsynet ved bruk av makt, krever at tilsynsorganet har egen hjemmel til maktbruk. Normalt er det også tilsynsorganet selv som skal utøve den makten organet selv har hjemmel til for tvangsgjennomføring.

I de tilfeller hvor det antas nødvendig med bistand fra politiet i rollen som samfunnets sivile maktapparat, kan det anmodes om bistand. Dette er lagt til grunn i ulike bestemmelser. I tvangsfullbyrdelsesloven § 5-10 første ledd fremgår forutsetningen i lovteksten:

"Dersom tvangsfullbyrdelse møter motstand, eller en person som er varslet om en tvangsforretning unnlater å være til stede for å åpne, kan namsmannen bruke nødvendig makt. Namsmannen kan om nødvendig kreve bistand fra politiet."

I Økokrims utredning fra 2020 heter det under henvisning til juridisk teori<sup>6</sup>:

"En hypotese om at det ikke kan utelukkes at det anmodende forvaltningsorgan vil kunne bli nektet adgang til lokalene som skal undersøkes, eller vil bli møtt med uvilje fra de som plikter å bidra til gjennomføring av kontrollen, kan ikke være tilstrekkelig til å utløse bistandsfunksjonen."

I denne sammenheng merker Økokrim seg særlig følgende vurdering i høringsnotatet [Økokrims utheving]<sup>7</sup>:

"Departementet foreslår derfor at det i disse bestemmelsene tilføyes at Arbeidstilsynet om nødvendig, og med bistand fra politiet, kan benytte makt til å gjennomføre de aktuelle tiltakene. Departementet understreker at **endringsforslagene ikke innebærer at Arbeidstilsynet selv skal utøve makt**. Det er politiet som eventuelt vil måtte utøve den makt som er nødvendig, innenfor rammene av politiloven § 6."

Økokrim kan ikke støtte denne vurderingen eller de foreslåtte hjemlene i høringsnotatet pkt. 12.3. Som nevnt tidligere, kan politiet bistå der det er behov for maktanvendelse, ettersom politiet, som statens sivile maktapparat, er best egnet til denne oppgaven. Dette gjelder primært bruk av fysisk makt mot person. Det konkrete spørsmålet er om Arbeidstilsynet, i en gitt kontrollsituasjon, trenger å utøve makt av en slik art at den fordrer den utdanning, trening og erfaring som polititjenestemenn besitter. Det vil ikke alltid være nødvendig med politiets bistand for å sikre adgang til en virksomhet etter arbeidsmiljøloven § 18-4. For eksempel benytter namsmannen låsesmed for å skaffe seg adgang til avlåste leiligheter. Det finnes trolig flere muligheter for å stanse en virksomhets aktiviteter etter arbeidsmiljøloven § 18-8 uten å måtte fjerne personer fysisk med politiets hjelp. Arbeidstilsynets tjenestepersoner kan for eksempel sette opp plakater, kunngjøringer eller bruke sperrebånd rundt maskiner og anleggsutstyr.

Det påpekes at politiets knappe ressurser kun bør benyttes i tilfeller der slik bistand er nødvendig for å sikre Arbeidstilsynets personell eller for å sikre at tilsyn og vedtak kan gjennomføres i praksis, jf. at dette er primærområdet for operativ politibistand etter politiinstruksen § 13-4 og § 13-5.

---

<sup>5</sup> Utredningen pkt. 12.2 på side 63

<sup>6</sup> Utredningen pkt. 7.4

<sup>7</sup> Pkt. 12.2 på side 63

Økokrim vurderer derfor at Arbeidstilsynet bør få en selvstendig hjemmel til maktbruk, etter modell fra tvangsfullbyrdsloven, hvor også adgangen til å kreve politiets bistand er omhandlet. Se også punkt 4 og 6.

Ellers vises det til politiinstruksen § 13-4 første ledd, som angir at bistand i tilfeller som antas å medføre maktbruk "i alminnelighet krever skriftlig begjæring".

## 2. Arbeidstilsynet må ha mulighet til å håndtere lønnstyveri

Høringsnotatet<sup>8</sup> viser til at et av Arbeidstilsynets mål er å sikre at "[v]irksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår". Til tross for at Arbeidstilsynet får opplysninger om forhold som kan betegnes som lønnstyveri<sup>9 10</sup>, erfarer Økokrim at slike saker ikke håndteres. Årsaken skal være at arbeidsmiljøloven § 18-1 (1) første punktum ikke omfatter dette. Per i dag har Arbeidstilsynet mulighet til å gripe inn ved ulovlig lønnstrekk, tilegnelse av lovfestet overtidslønn, og fører tilsyn med allmenngjøringsloven.

Økokrim vurderer det som uheldig at det tilsynsorganet som har som mål og er best egnet til å sikre anstendige arbeidsvilkår, ikke har hjemmel til å følge opp og gripe inn mot forhold som faller inn under lønnstyveri.

I forarbeidene<sup>11</sup> til gjeldende lønnstyveribestemmelse i straffeloven § 395 fremgår det at departementet opprinnelig foreslo å plassere bestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Hadde dette skjedd, ville Arbeidstilsynet hatt hjemmel til å forfølge lønnstyveri. Økokrim antar derfor at det var en inkurie som førte til at nødvendige tilpasninger i arbeidsmiljøloven ikke ble gjort for å sikre Arbeidstilsynet slik tilsynsrett.

For å inkludere lønnstyveri i Arbeidstilsynets mandat, kan det innføres en henvisning til lønnstyveribestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-1 (1). Et alternativ er å bruke departementets opprinnelige forslag til lønnstyveribestemmelse som grunnlag for et tillegg i § 18-1<sup>12</sup>. Se nærmere omtale av dette i NTAES-rapporten "Når lønnen uteblir – Om lønnstyveri – fenomen, modus og sårbarheter<sup>13</sup>", datert 9. september 2024."

## 3. Arbeidstilsynets adgang til å innhente opplysninger under felles a-kriminnsatser – behov for endring av arbeidsmiljøloven § 18-5

I høringsnotatet kapittel 6 gjennomgås Arbeidstilsynets adgang til å innhente opplysninger. Det beskrives at § 18-5 om opplysningsplikt "er tolket slik at opplysningsplikten i utgangspunktet er begrenset til å gjelde aktørene i den virksomheten et tilsyn er rettet mot"<sup>14</sup>. Økokrim har erfart at Arbeidstilsynet opererer i tråd med denne tolkningen.

A-krimsentrene gjennomfører imidlertid ikke bare kontroller av spesifikke virksomheter. I senere tid har det også blitt gjennomført kontroller rettet mot hele bransjer som en del av kunnskapsarbeidet i tverretattlig kriminalitetsbekjempelse og innenfor styringsmodellen i a-krimssamarbeidet. For eksempel kan en kontroll av transportbransjen innebære at flere ulike kjøretøy og transportere fra forskjellige virksomheter blir kontrollert. I slike tilfeller har Økokrim erfart at Arbeidstilsynet ofte nøler med å etterspørre relevante opplysninger. Økokrim forstår det slik at Arbeidstilsynet må opprette en formell tilsynssak mot hver enkelt virksomhet som de kontrollerte kjøretøyene tilhører.

---

<sup>8</sup> Pkt. 2.1

<sup>9</sup> Prop. 153 L (2020-2021) pkt. 3.3

<sup>10</sup> NTAES rapport: [Når lønnen uteblir - Om lønnstyveri – fenomen, modus og sårbarheter](#)

<sup>11</sup> Prop. 153 L (2020-2021) pkt. 4.3.1

<sup>12</sup> Se Høringsnotat (<https://www.regjeringen.no/contentassets/01ac50bc97f94958b42d405bddb24a2e/horingsnotat-1-straaffansvar-for-lonnstyveri-og-okt-straafferamme.pdf>) på side 30

<sup>13</sup> Se note 10 over.

<sup>14</sup> Høringsnotatet pkt.6.1 på side 14

I lys av Stortingets føring om at «regjeringen skal sørge for at a-krimsentrene prioriterer operative kontroller, sanksjonering og etterforskning, samt at kunnskapsinnhenting innrettes for å understøtte dette»,<sup>15</sup> mener Økokrim at arbeidsmiljøloven § 18-5 bør tilpasses slik at kontroll av hele bransjer kan gjennomføres som en egen oppgave. Dette kan oppnås gjennom en presisering i forarbeidene eller ved en mindre endring i lovteksten (med tillegg i kursiv):

"Enhver som er underlagt tilsyn etter denne lov skal når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynets oppgaver."

#### 4. Arbeidstilsynets adgang til bevissikring

Økokrim støtter forslaget til bevissikringsregel. I likhet med AID vurderer Økokrim at en hjemmel for bevissikring i praksis kun vil bli brukt i et begrenset antall alvorlige tilfeller, der den opplysningspliktige unnlater å medvirke til lovpålagt tilsyn, eller det er særlig grunn til å anta at den opplysningspliktige vil unnlate å medvirke til slik kontroll. I disse alvorlige tilfellene er det avgjørende at Arbeidstilsynet har de nødvendige verktøyene for å føre tilsyn og sanksjonere brudd på arbeidsmiljøloven. Dette er i tråd med målsetningen i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet<sup>16</sup>, hvor det heter:

"Saker bør løses av det organet som er best egnet i den konkrete saken. Politiet og påtalemyndigheten bør fortsatt håndtere den alvorligste økonomiske kriminaliteten, der det er behov for å bruke særskilte metoder, og der straff og inndragning er riktig reaksjon."

Med utgangspunkt vurderingen i pkt. 1 over, påpeker Økokrim at utkastet til reguleringen av politiets bistand må endres. Utkastet lyder:

"(6) Arbeidstilsynet kan kreve bistand av politiet til å iverksette en beslutning om bevissikring. Om nødvendig kan bevissikringen foretas med makt. Ved bevissikring i bolig skal Arbeidstilsynet alltid ha bistand fra politiet."

I en eventuell selvstendig hjemmel for maktbruk under bevissikring, må hjemmelen til maktbruk legges til Arbeidstilsynet selv. Det innebærer at andre punktum må komme før utkastets første punktum. I tillegg vil en eventuell bistand fra politiet skje etter anmodning når det vurderes som nødvendig etter en konkret vurdering i den enkelte sak, den kan ikke kreves.

Økokrim vurderer det som nyttig at det i forarbeidene klargjøres at politiets bistand gjelder bevis som Arbeidstilsynet selv identifiserer og beslutter sikret. Det følger av sikker rett at politiet ikke kan søke etter bevis til en forvaltningssak som er etablert av Arbeidstilsynet. Politiets bistand skal utelukkende innrettes mot at Arbeidstilsynet skal kunne gjennomføre sin oppgave. Slik tydeliggjøres skillet mot straffeprosessuell etterforskning.

#### 5. Overtredelsesgebyr overfor fysiske personer

Økokrim støtter i det vesentlige AID sin vurdering i høringsnotatet pkt. 11.6 om behovet for å innføre en hjemmel som gir Arbeidstilsynet mulighet til å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr. A-krimssamarbeidet er utformet for både å forfølge og begrense handlingsrommet til kriminelle aktører. Når man står overfor flere slike aktører og må prioritere hvem som skal håndteres og sanksjoneres av den enkelte etat, vil et overtredelsesgebyr være et viktig verktøy.

<sup>15</sup> Vedtak 1 i Innst. 388 S (2022–2023)

<sup>16</sup> Meld. St. 15 (2023-2024) pkt. 1.1 på side 11

Det er positivt at forarbeidene, gjennom høringsnotatet, tydeliggjør at vurderingen av hvem som kan bli gjenstand for slik sanksjonering, "vil bero på en samlet bedømmelse av hvilken faktisk og rettslig myndighet vedkommende har til selvstendig å treffe avgjørelser om virksomheten"<sup>17</sup>.

## **6. Tidlige virkemidler innrettet mot de alvorligste lovbruddene og til beskyttelse av de mest sårbare arbeidstakerne**

Økokrim foreslår å utvide Arbeidstilsynets hjemmelsgrunnlag slik at tilsynet kan treffe forvaltningsvedtak om å stanse, forby aktiviteter eller foreta administrativ forebyggende forvaring av gjenstander overfor virksomheter som begår alvorlig arbeidslivskriminalitet. Forslaget legger til rette for at slike vedtak om stans, aktivitetsforbud eller forvaring skal utgjøre tvangsgrunnlag etter tvistelovens kapittel 13, med direkte fullbyrdelsesadgang for Arbeidstilsynet. Videre foreslås det at kostnader knyttet til slike vedtak løpende kan ilegges den virksomheten vedtaket retter seg mot.

Økokrim mener at dette lovforslaget vil gi Arbeidstilsynet nødvendige og forholdsmessige virkemidler for å møte utviklingen innen arbeidslivskriminalitet, i tråd med den økte samfunnsmessige oppmerksomheten rundt denne typen kriminalitet. Forslaget sikrer også en effektiv og hensiktsmessig ramme for samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og politiet, spesielt gjennom politiets bistandsfunksjon i a-krimisamarbeidet.

Etter vårt syn vil forslaget, og skissene til lovtekst, også legge til rette for en effektiv overgang fra forvaltningsspor til straffesak hvor det blir aktuelt. Vi vurderer at stans, aktivitetsforbud og administrativ forvaring ikke vil utgjøre straff etter norsk rett<sup>18</sup>, og dermed gi Arbeidstilsynet større handlingsrom i slike saker innenfor rammen av forvaltnings- og tilsynsretten.

Skisser til ny eller endret lovtekst, sammenlignet med gjeldende ordlyd, fremgår i kursiv under hvert punkt nedenfor. Den samlede skissen er presentert i punkt 6.6.

### **6.1 Adgang til å fatte vedtak med direkte tvangsgrunnlag**

Skisse til lovtekst:

#### **§ 18-7 Tvangsmulkt og tvangsgrunnlag**

I pålegg etter loven kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag eller uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfyllelse av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt. Arbeidstilsynet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

*Vedtak gitt medhold av § 18-8 og § 18-8 a utgjør særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 første ledd og kan tvangsgjennomføres av Arbeidstilsynet.*

*Departementet kan gi nærmere forskrift om beslutning og gjennomføring av vedtak etter annet ledd.*

---

<sup>17</sup> Høringsnotatet pkt. 11.6.2 på side 49

<sup>18</sup> Det vises til vurdering av tilsvarende bestemmelse i dyrevelferdsloven § 33, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) side 116 og Rt. 2003 s. 1750 avsnitt 14. I Eidsivating lagmannsretts dom 27. mars 2015 (LE-2015-4940) behandlet lagmannsretten spørsmålet om aktivitetsforbud etter § 33 må anses som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 6. Lagmannsretten fant at et aktivitetsforbud ikke var å anse som straff, med den begrunnelse at formålet med et aktivitetsforbud ikke er å straffe dyreeier, men å sikre forsvarlig dyrevelferd fremover i tid. Lagmannsrettens avgjørelse ble anket, men ble nektet fremmet av Høyesterett i Rt. 2015 side 489.

## Merknad til forslaget:

I juridisk teori er det blitt påpekt at verken politiet eller Arbeidstilsynet, basert på den eksisterende ordlyden i arbeidsmiljøloven § 18-8, har adgang til å tvangsgjennomføre et alminnelig stansingsvedtak. Etter Økokrims syn begrenser dette bestemmelsens anvendelighet overfor de mest useriøse aktørene som begår alvorlig arbeidslivskriminalitet. Videre ser Økokrim et behov for å kunne forby aktiviteter der det forekommer alvorlige eller gjentatte lovbrudd, selv når det ikke foreligger direkte fare for liv eller helse, slik dagens stansingshjemmel krever, jf. punkt 6.2.

Fra juridisk teori, i kommentaren til arbeidsmiljøloven i Juridika om § 18-8, fremgår det: [Økokrims utheving]:

### **"1.4 Særlig om tvangsfullbyrdelse**

Det er omstridt om en stansingsbeslutning i seg selv gir Arbeidstilsynet hjemmel til å tvangsgjennomføre vedtaket. Justisdepartementet har i brev av 9. januar 1984 antatt at § 77 nr. 2 første og annet ledd (nå § 18-8) ikke ga tilsynet hjemmel til slik tvangsgjennomføring ved maktbruk eller bekjempelse av aktiv motstand.

**Departementet mente at Arbeidstilsynet med hjemmel i bestemmelsen i alminnelighet ikke kunne søke bistand av politiet for å få gjennomført et stansingspålegg.** En annen sak er at både Arbeidstilsynet og politiet i nødrettssituasjoner vil kunne treffe tiltak som anses nødvendige for å avverge fare for personskade eller redde eiendom.

Justisdepartementets uttalelse er overensstemmende med alminnelige forvaltningsrettslige normer. **Uten at det foreligger særskilte holdepunkter i hjemmelsgrunnlaget eller i annet lovverk, kan det i alminnelighet ikke antas at forvaltningsmyndighet i seg selv gir tvangsgrunnlag. Lover som gir hjemmel til å pålegge plikter, kan ikke uten videre tolkes slik at de også gir hjemmel til å gjennomføre og oppfylle pliktene med makt, jf. for eksempel Rt. 1918 I s. 561 og Rt. 1921 s. 298 og 443, som slår fast at løpende mulkt ikke kan brukes som tvangsmiddel uten særskilt hjemmel.** Det har som konsekvens at myndighetene må søke å etablere et tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven dersom beslutningen ikke respekteres. Unntaksvis har det imidlertid forekommet at håndhevingstiltak er blitt godkjent av domstolene, til tross for at det ikke forelå uttrykkelig hjemmel for det, jf. Rt. 1961 s. 297. I Forvaltningskomiteens innstilling ble det reist spørsmål om alle enkeltvedtak burde være tvangsgrunnlag. Dette fant ikke komiteen tilstrekkelig grunn til å foreslå, jf. Innstilling fra Forvaltningskomiteen s. 304–305. Under revisjonen av forvaltningsloven i 1977 fant departementet ikke grunn til å foreslå regler om dette, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 11, jf. også Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 10. utg. (2014) s. 490 flg. og Frihagen, Forvaltningsrett, bind III 4. utg. (1992) kap. 19.

I praksis har Arbeidstilsynet håndhevet sine egne vedtak og fått bistand i den forbindelse. **Forarbeidene til tidligere bestemmelser kan også tyde på at det i sin tid var meningen å gi Arbeidstilsynet selvstendig hjemmel for å gripe inn og fysisk stanse den forbudte virksomhet, se for eksempel forarbeidene til arbeidervernloven av 1936, Ot.prp. nr. 31 (1935) s. 56, hvor det uttales at «[t]ilsier overhengende fare at pålegget blir utført straks, må der uopholdelig kunne treffes de nødvendige foranstaltninger for å avverge faren. I ytterste tilfelle vil det her kunne bli tale om å stanse en bedrift inntil faren må ansees avverget».**

For øvrig vil det i alminnelighet være straffbart å overtre et slikt pålegg, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1, jf. Rt. 1986 s. 524, Rt. 1981 s. 872, Rt. 1976 s. 792, Rt. 1966 s. 1383 og Rt. 1953 s. 325. I sistnevnte avgjørelse ble overtredelse av øyeblikkelige forbud i henhold til arbeidervernloven av 1936 § 43 nr. 1 første ledd, jf. §

6 nr. 2, mot å drive karosseriverksted med leiet hjelp i et lokale som var utjenlig som arbeidssted, ansett som straffbar etter § 51 nr. 1 (nå § 19-1). Høyesterett uttalte at når det var ulovlig å drive der etter loven § 6, og dermed også straffbart etter § 51 nr. 1, måtte tilsynet også kunne gi pålegg om stansing. Om slikt pålegg kunne vært gitt med virkning straks uten at det forelå «overhengende fare», fant retten det ikke nødvendig å uttale seg om."

Skissene til lovforslagene vil gi Arbeidstilsynet og politiet den nødvendige hjemmelen til å gjennomføre med tvang direkte. Forslaget innebærer imidlertid ikke at alle enkeltvedtak fattet av Arbeidstilsynet automatisk vil utgjøre tvangsgrunnlag. I vanlige situasjoner er dette ikke nødvendig. Dette virkemiddelet er ment for bruk i situasjoner utenfor normalsituasjonen, i tråd med den alvorlige trusselen og den økte samfunnsmessige oppmerksomheten som arbeidslivskriminalitet har fått de senere årene.

Etter Økokrims vurdering har det over tid vært utfordrende for de samarbeidende etatene å innfri forventningene til bekjempelsen av denne typen kriminalitet. Virkemidlene har vært begrensede, til dels uklare, og har blitt tolket ulikt av de forskjellige etatene.

## 6.2 Adgang til å forby aktiviteter

Skisse til lovtekst:

### **§ 18-8 Stansing og forbud mot aktiviteter omfattet av regelverket til beskyttelse av arbeidslivet**

Dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen, kan Arbeidstilsynet helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil pålegget er oppfylt. Ved overhengende fare kan Arbeidstilsynet stanse de aktiviteter som er knyttet til faresituasjonen selv om pålegg ikke er gitt.

*Den som unnlater å etterkomme pålegg eller grovt<sup>19</sup> eller gjentatte ganger overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av<sup>20</sup>*

- a. § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 a, § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd andre punktum, § 14-12 første, andre, tredje, sjette og sjuende ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8,
- b. lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie,
- c. lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 27,
- d. d. lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering kapittel 5, 6 og §§ 6-8, § 9 første ledd, § 9 andre ledd, § 11, § 13 første til tredje ledd, § 13 sjette ledd og § 14,
- e. bestemmelser om lønn og arbeids- og ansettelsesvilkår fastsatt i forskrift om allmenngjøring av tariffavtale gitt i medhold av lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv.,

*kan av Arbeidstilsynet ilegges nødvendige forbud mot aktiviteter omfattet av bestemmelsene i bokstav a) til e) eller i medhold av disse.*

<sup>19</sup> Straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven benytter "særdeles skjerpene omstendigheter" og ikke betegnelsen "grove" lovbrudd. Det er likevel mest hensiktsmessig å bruke ordlyden "grovt", hvilket i praksis for enkeltovertrедelser utgjør lovbrudd som omfattes av arbeidsmiljøloven § 19-1 (2) og § 19-2 (2) som en ønsker å avverge fremover. Gjentatte lovbrudd kan utgjøre to eller flere simple overtrедelser etter bestemmelsenes første ledd som ønskes avverget.

<sup>20</sup> Bestemmelsens bokstav a) harmonerer vedtakskompetansen til Arbeidstilsynet i § 18-6 (1) uten unntak. Merk at det er mange materielt viktige forskrifter egnet til å beskytte sårbare arbeidstakere i de opplistede bestemmelsene, f.eks. såsom [forskrift om utførelse av arbeid](#) og [forskrift om utsendte arbeidstakere](#). Gjennom henvisningen til hjemmelen i formell lov kan overtrедelser av bestemmelser i forskriftene derved også gi grunnlag for vedtak om stans, aktivitetsforbud og administrativ forebyggende forvaring.

*Forbudet kan gjelde en eller flere av virksomhetens aktiviteter, for en viss periode eller inntil videre.<sup>21</sup> Departementet kan gi nærmere forskrift om beslutning og gjennomføring av stans og forbud mot aktiviteter.*

*Domstolen kan i forbindelse med straffesak<sup>22</sup> fastsette forbud som nevnt i annet og tredje ledd.*

#### Merknad til forslaget:

AID uttrykker i høringsnotatet at det ikke er nødvendig med endringer i stansingshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 18-8<sup>23</sup>:

"Departementet er av den oppfatning at stansingsbestemmelsen i all hovedsak fungerer etter sin hensikt. Det er ikke forhold som tilsier at stansingsadgangen bør utvides eller at det bør foretas andre materielle endringer i stansingsbestemmelsen i § 18-8."

Det er vanskelig å forstå AIDs foreløpige vurdering i lys av de mange eksemplene som har blitt omtalt i media og fra straffesaker, der alvorlig arbeidslivskriminalitet er blitt synliggjort. Dette inkluderer hvordan arbeidslivskriminalitet ofte er en del av organisert kriminalitet, som en del av kriminelle nettverk med bistand fra profesjonelle aktører. I slike sammenhenger blir særlig sårbare arbeidstakere utnyttet, og det skjer en betydelig samfunnsskadelig undergraving av vårt tillitssamfunn.

Økokrim er derfor uenig i departementets vurdering og mener at bestemmelsen bør utvides til å omfatte adgang til å forby aktiviteter som et middel til å forhindre fremtidige lovbrudd. Som med overtredelsesgebyr bør Arbeidstilsynet kunne anvende dette både overfor virksomheter og fysiske personer. Det er særlig overfor sistnevnte gruppe at dette tiltaket vil være relevant, jf. blant annet høringsnotatets henvisning til Politidirektoratet og Riksadvokatens rapport<sup>24</sup>:

"Aktørene i nettverkene er ofte tidligere omhandlet med ulike former for kriminalitet, og flere er tidligere straffet og fradømt retten til å drive selvstendig næringsvirksomhet. For å skjule at de reelt sett drifter nye foretak benytter de i stor grad stråpersoner i formelle roller i foretaket."

Et forbud rettet mot en fysisk person vil kunne bringe den ulovlige aktiviteten raskt til opphør og forebygge at den gjentas i fremtiden. Tidlig inngripen kan også være den eneste muligheten til å gripe inn i tilfeller der sårbare arbeidstakere utnyttes, eller ved sosial dumping som grenser til menneskehandel. Dette virkemiddelet vil i noen grad tilsvare rettighetstap etter straffeloven § 56.

Dersom en person eller virksomhet gjenopptar aktiviteter som allerede er underlagt forbud, vil Arbeidstilsynet eller politiet kunne sanksjonere dette raskt og mer effektivt enn ved å måtte opprette en straffesak basert på det underliggende forholdet.

En virksomhet eller person som blir ilagt et aktivitetsforbud, vil kunne bringe vedtaket inn for domstolen på samme måte som aktivitetsforbud etter dyrevelferdsloven § 33. Siden et vedtak om aktivitetsforbud ikke utgjør straff, gjelder det alminnelige sivilrettslige beviskravet i slike saker.

---

<sup>21</sup> Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i tilsvarende bestemmelse i dyrevelferdsloven § 33, men med nødvendige og viktige tilpasninger.

<sup>22</sup> Et aktivitetsforbud er uten betydning for straffutmålingen, da aktivitetsforbudet ikke ilegges som straff, men for å avverge fremtidige lovbrudd, tilsvarende Høyesteretts dom 9. november 2016 (HR-2016-2285-A avsnitt 36)

<sup>23</sup> Høringsnotatet pkt. 10.3

<sup>24</sup> Høringsnotatet på side 46

### 6.3 Adgang til å ta ting og gjenstander i forebyggende forvaring

Skisse til lovtekst:

#### **§ 18-8 a Administrativ forebyggende gjenstandsforvaring**

*En ting eller gjenstand kan for en viss periode eller inntil videre administrativt tas i forvaring når det på grunn av tingens eller gjenstandens art eller forholdene for øvrig gjør det nødvendig for å gjennomføre eller sikre etterlevelse av vedtak om stans eller forbud mot aktiviteter gitt i medhold av § 18-8.*

*Istedenfor for å ta tingen eller gjenstanden i forvaring kan det påbys tiltak for å forebygge at tingen eller gjenstanden blir brukt til lovovertrедelser eller til å omgå vedtak om stans eller forbud mot aktiviteter.*

*Som ting regnes også rettigheter og tillatelser.*

*Forvaring eller tiltak etter første og annet ledd kan foretas uansett hvem som er eier. Forvaring kan også gjennomføres ved overlevering eller oppbevaring av tingen eller gjenstanden hos tredjepart på nærmere vilkår fastsatt av Arbeidstilsynet.*

*Departementet kan gi nærmere forskrifter om bruk og gjennomføring av forebyggende administrativ forvaring eller tiltak.*

Merknad til forslaget:

Økokrim mener at Arbeidstilsynet bør ha adgang til å ta gjenstander i forvaring i kombinasjon med stans eller forbud mot aktiviteter, i tråd med forslaget i § 18-8. I flere tilfeller vil dette være nødvendig for å sikre at stans og aktivitetsforbud får reell effekt. Slik adgang vil også være et langt mer effektivt tiltak enn å pålegge tvangsmulkt, som ofte innebærer venting på etterlevelse og opphør av lovbrudd. Forslaget, som også gjelder stans og forbud mot aktiviteter, er ment å benyttes overfor trusselaktører der rask inngripen er særlig viktig, også i et forebyggende perspektiv. En slik bestemmelse vil sannsynligvis ha en forebyggende effekt i seg selv.

Med adgang til forvaring vil Arbeidstilsynet for eksempel kunne ta anleggsmaskiner, arbeidsutstyr eller lignende i forvaring, når disse utgjør grunnlaget for den ulovlige virksomheten og gir mulighet til ulovlig profitt.

En forvaringsbestemmelse bør også regulere at kostnadene forbundet med forvaringen bæres av virksomheten eller den fysiske personen som kan bli ilagt overtredelsen, jf. punkt 6.4.

### 6.4 Adgang til å ilegge kostnadsansvar for bruk av virkemidler mot lovbrudd

Skisse til lovtekst:

#### **§ 18-8 b Ansvar for kostnader mv.**

*Kostnader forbundet med Arbeidstilsynets gjennomføring av vedtak om stans, forbud mot aktiviteter eller administrativ forebyggende inndragning etter bestemmelsene i §§ 18-8 og § 18-8 a skal bæres av den vedtaket retter seg mot. Arbeidstilsynet kan alltid<sup>25</sup> kreve at den vedtaket retter seg mot, løpende og til rett tid betaler påløpte kostnader.*

*Ting eller gjenstander tatt i forvaring etter § 18-8 a tjener som sikkerhet for krav etter første ledd ved panterrett i tingen. Denne panteretten går foran alle andre rettigheter, men opphører ved tilbakelevering eller når vedtak etter § 18-8 a oppheves. Panteretten står likevel tilbake*

<sup>25</sup> Dette gjelder også under eventuell klagebehandling.

*for krav på skatter og avgifter til stat og kommune som er sikret ved pant, når utleggsforretningen er tinglyst før vedtak etter § 18-8 a.*

*Der vedtak om stans, forbud mot aktiviteter eller administrativ forvaring kjennes ugyldig i retten, skal staten stå for 70 prosent av kostnader knyttet til vedtaket. Arbeidstilsynets krav etter reglene i første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg.*

*Departementet kan gi nærmere forskrifter om ansvar for kostnader.*

#### Merknad til forslaget:

I bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet er det avgjørende å håndtere muligheten for løpende ulovlig profitt. Når ulovlig virksomhet kan forbli lønnsom eller fortsetter til tross for vedtak og pålegg fra Arbeidstilsynet, er det i de mest alvorlige tilfellene nødvendig å kunne kreve fortløpende kostnadsdekning for bruk av virkemidler som hindrer videre lovbrudd. Eksempler på slike tiltak kan være forvaring av en gravemaskin med alvorlige mangler eller et ikke godkjent stillas, samt tiltak som hindrer virksomheter i å fortsette der det foregår grov underbetaling eller gjentatt utnyttelse av arbeidstakere.

Dette gjelder spesielt der lovbrudd krever umiddelbar inngripen for å forhindre pågående eller fremtidige overtredelser. I tilfeller der det er grunnlag for aktivitetsforbud kombinert med forebyggende gjenstandsforvaring, er muligheten for å kreve kostnadsdekning praktisk viktig for at Arbeidstilsynet skal kunne utøve sin funksjon effektivt og rent praktisk kunne gjennomføre nødvendige tiltak.

## **6.5 Arbeidstilsynets adgang til bruk av makt og bistand fra politiet**

Skisse til lovtekst:

### **§ 18-X Arbeidstilsynets bruk av makt**

*Arbeidstilsynet kan bruke nødvendig makt for å sikre gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av kapittel 18. Når det antas nødvendig, kan Arbeidstilsynet kreve bistand fra politiet.*

Merknad til forslaget:

Det vises til omtalen under punkt 1 og 4 hvor behovet for en klargjøring av Arbeidstilsynets adgang til bruk av makt og når politiets bistandsplikt inntreer er behandlet.

## 6.6 Samlet skisse lovforslag<sup>26</sup>

### § 18-7 Tvangsmulkt og tvangsgrunnlag

I pålegg etter loven kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag eller uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfyllelse av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt. Arbeidstilsynet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Vedtak gitt medhold av § 18-8 og § 18-8 a utgjør særlig tvangsgrunnlag etter tvangsgjennomførelsesloven § 13-2 første ledd og kan tvangsgjennomføres av Arbeidstilsynet.

Departementet kan gi nærmere forskrift om beslutning og gjennomføring av vedtak etter annet ledd.

### § 18-8 Stansing og forbud mot aktiviteter omfattet av regelverket til beskyttelse av arbeidslivet

Dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen, kan Arbeidstilsynet helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil pålegget er oppfylt. Ved overhengende fare kan Arbeidstilsynet stanse de aktiviteter som er knyttet til faresituasjonen selv om pålegg ikke er gitt.

Den som unnlater å etterkomme pålegg eller grovt eller gjentatte ganger overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av

- a. § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 a, § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd andre punktum, § 14-12 første, andre, tredje, sjette og sjuende ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8,
- b. lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie,
- c. lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 27,
- d. lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering kapittel 5, 6 og §§ 6-8, § 9 første ledd, § 9 andre ledd, § 11, § 13 første til tredje ledd, § 13 sjette ledd og § 14,
- e. bestemmelser om lønn og arbeids- og ansettelsesvilkår fastsatt i forskrift om allmenngjøring av tariffavtale gitt i medhold av lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv.,

kan av Arbeidstilsynet ilegges nødvendige forbud mot aktiviteter omfattet av bestemmelsene i bokstav a) til e) eller i medhold av disse.

Forbudet kan gjelde en eller flere av virksomhetens aktiviteter, for en viss periode eller inntil videre. Departementet kan gi nærmere forskrift om beslutning og gjennomføring av stans og forbud mot aktiviteter.

Domstolen kan i forbindelse med straffesak fastsette forbud som nevnt i annet og tredje ledd.

### § 18-8 a Administrativ forebyggende gjenstandsforvaring

En ting eller gjenstand kan for en viss periode eller inntil videre administrativt tas i forvaring når det på grunn av tingens eller gjenstandens art eller forholdene for øvrig gjør det nødvendig for å gjennomføre eller sikre etterlevelse av vedtak om stans eller forbud mot aktiviteter gitt i medhold av § 18-8.

---

<sup>26</sup> Skissen kommer i tillegg til AIDs utkast til lovendringer i høringsnotatet pkt. 14 samt forslag til nødvendige endringer av ordlyd i det utkastet.

Istedenfor for å ta tingen eller gjenstanden i forvaring kan det påbys tiltak for å forebygge at tingen eller gjenstanden blir brukt til lovovertrедelser eller til å omgå vedtak om stans eller forbud mot aktiviteter.

Som ting regnes også rettigheter og tillatelser.

Forvaring eller tiltak etter første og annet ledd kan foretas uansett hvem som er eier. Forvaring kan også gjennomføres ved overlevering eller oppbevaring av tingen eller gjenstanden hos tredjepart på nærmere vilkår fastsatt av Arbeidstilsynet.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om bruk og gjennomføring av forebyggende administrativ forvaring eller tiltak

### **§ 18-8 b Ansvar for kostnader mv.**

Kostnader forbundet med Arbeidstilsynets gjennomføring av vedtak om stans, forbud mot aktiviteter eller administrativ forebyggende inndragning etter bestemmelsene i §§ 18-8 og § 18-8 a skal bæres av den vedtaket retter seg mot. Arbeidstilsynet kan alltid kreve at den vedtaket retter seg mot, løpende og til rett tid betaler påløpte kostnader.

Ting eller gjenstander tatt i forvaring etter § 18-8 a tjener som sikkerhet for krav etter første ledd ved panterett i tingen. Denne panteretten går foran alle andre rettigheter, men opphører ved tilbakelevering eller når vedtak etter § 18-8 a oppheves. Panteretten står likevel tilbake for krav på skatter og avgifter til stat og kommune som er sikret ved pant, når utleggsforretningen er tinglyst før vedtak etter § 18-8 a.

Der vedtak om stans, forbud mot aktiviteter eller administrativ forvaring kjennes ugyldig i retten, skal staten stå for 70 prosent av kostnader knyttet til vedtaket. Arbeidstilsynets krav etter reglene i første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om ansvar for kostnader.

### **§ 18-X Arbeidstilsynets bruk av makt**

Arbeidstilsynet kan bruke nødvendig makt for å sikre gjennomføring av tilsyn og fullbyrdelse av vedtak gitt i medhold av kapittel 18. Når det antas nødvendig, kan Arbeidstilsynet kreve bistand fra politiet.