



UIT

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

## **Overtredelsesgebyr, med særlig fokus på utmåling etter arbeidsmiljøloven § 18-10**

*En fremstilling av overtredelsesgebyr som forvaltnings sanksjon og momentene som vektlegges ved utmålingen av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10.*

**Annette Løvhaug**

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap. Vår 2018*



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Avgrensninger .....	1
1.3	Metode og kilder .....	2
1.4	Aktualitet/historie.....	2
2	Overtredelsesgebyr som forvaltningssanksjon.....	4
2.1	Definisjon.....	4
2.2	Saksbehandling.....	5
2.3	Formål .....	7
2.4	Forholdet til straff.....	7
2.4.1	Straffebegrepet .....	7
2.4.2	Beviskrav.....	9
2.4.3	Dobbeltstraff.....	10
2.4.4	Vern mot selvinkriminering .....	11
3	Arbeidsmiljøloven §18-10.....	12
3.1	Ileggelse .....	12
3.2	Utmåling.....	13
3.2.1	Rammer for utmålingen .....	13
3.2.2	Momenter i arbeidsmiljøloven §18-10.....	13
3.3	Hvordan momentene vektlegges i utmålingen .....	14
3.3.1	Generelt .....	14
3.3.2	Hvor alvorlig overtredelsen er.....	15
3.3.3	Graden av skyld.....	17
3.3.4	Gjentagelse .....	18
3.3.5	Forebyggelse .....	20
3.3.6	Fordeler .....	21

3.3.7	Fremme virksomhetens interesser .....	23
3.3.8	Ileggelse av andre reaksjoner .....	24
3.3.9	Økonomisk evne .....	25
3.3.10	Preventiv effekt .....	27
3.4	Andre momenter .....	29
3.4.1	Retningslinjer for utmåling .....	29
3.4.2	Forvaltningspraksis .....	31
3.4.3	Forutberegnelighet og likebehandling .....	32
3.4.4	Utenforliggende hensyn .....	33
3.5	Helhetsvurdering .....	33
3.6	Oppsummering .....	34
4	Standardisering av utmåling etter arbeidsmiljøloven §18-10 .....	36
4.1	Generelt .....	36
4.2	HMS-kort .....	37
5	Rettspolitisk vurdering .....	39
5.1	Utsiktede virkninger .....	39
5.2	Avsluttende oppsummering .....	40
	Kildeliste .....	42
	Lover .....	42
	Forarbeider .....	47
	Konvensjoner .....	47
	Rettspraksis .....	47
	Juridisk teori .....	48
	Bøker .....	48
	Juridiske artikler .....	48
	Vedtak .....	48
	Nett .....	49

Øvrige kilder .....	49
Vedlegg .....	50

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er utmåling av overtredelsesgebyrer, med fokus på arbeidsmiljøloven §18-10.<sup>1</sup> Formålet med oppgaven er å beskrive hvilke momenter og faktorer som gjør seg gjeldende ved utmålingen av overtredelsesgebyr, samt hvordan dette gjøres i praksis.

## 1.2 Avgrensninger

Oppgaven vil fokusere på overtredelsesgebyr og ikke ta for seg øvrige forvaltningssanksjoner av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon av økonomisk karakter som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, jf. forvaltningsloven (fvl) §§43, 44.<sup>2</sup> Øvrige forvaltningssanksjoner kan nevnes å være for eksempel pålegg, tvangsmulkt, tap av offentlig ytelse eller andre negative reaksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr har mange likheter, de er begge en reaksjon av økonomisk karakter. Den største forskjellen fra overtredelsesgebyr er at tvangsmulkt vil være fremtidsrettet og virksomheten får muligheten til å stoppe en løpende tvangsmulkt ved å forbedre seg. Ved utmålingen av overtredelsesgebyr tas det ofte ikke hensyn til om virksomheten har forbedret forholdene. Formålet med tvangsmulkt er å sikre at lovbrudd opphører, mens overtredelsesgebyr har et pønalt formål.<sup>3</sup>

Videre vil ileggelse av overtredelsesgebyr ikke bli behandlet i dybden, det vil være fokus på utmålingen av gebyret. I mange hjemler for overtredelsesgebyr bygger denne vurderingen på de samme momentene, og vil derfor ha overlappende begrunnelse.

---

<sup>1</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Aml)

<sup>2</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)

<sup>3</sup> Prop.83 L (2012-2013) Side 42.

### 1.3 Metode og kilder

Denne oppgaven tar for seg et tema hvor det finnes få rettskilder. På dette området er det skrevet lite juridisk teori og det finnes begrenset rettspraksis. Forvaltningspraksis er derfor en sentral kilde i denne masteroppgaven. I forbindelse med arbeidet med oppgaven har jeg fått innsyn i et stort antall klagesaker og enkeltvedtak. Enkeltvedtakene ligger som utgangspunkt ikke tilgjengelig på nett og det må begjæres innsyn i disse. De vedtak som er sentrale for denne oppgaven vil følge som vedlegg.

### 1.4 Aktualitet/historie

Overtredelsesgebyr er noe som de siste årene har blitt mer aktuelt, dette fordi flere ulike forvaltningsinstitusjoner har fått hjemmel til å gi overtredelsesgebyrer. I 2011 var det 26 ulike hjemler for overtredelsesgebyr og fire for lovbrotsgebyr<sup>4</sup>. I følge Marius Stub er kun tre av hjemlene for overtredelsesgebyr fra før 1990.<sup>5</sup> Et søk på lovdata i februar 2018 viser at dette antallet har doblet seg på få år. Det er nå ca. 60 ulike hjemler for overtredelsesgebyr og lovbrotsgebyr<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Marius Stub. *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Oslo 2011. Side 38

<sup>5</sup> Ibid side 38.

<sup>6</sup> Se Arbeidsmiljøloven § 18-10, Deltakerloven §28, Luftfartsloven §13, Plan og bygningsloven §32-8, Motorferdselloven §12b, Sjøloven § 418 c, Verdipapirhandelloven §17-4, Skatteforvaltningsloven § 14-7, Personopplysningsloven §46, Skipssikkerhetsloven §55 og §56, El-tilsynsloven §13 a, Tolloven §16-17, Konkurranseloven §29, Energiloven § 10-7, Dyrevelferdsloven §34, Vannressursloven § 60a, Vassdragsreguleringsloven § 35, Markedsføringsloven § 43, Ekomloven § 10-13, Kringkastingsloven § 10-6, Valgloven § 15-11, Akvakulturloven § 20, Edelmetalloven §10, Lov om kredittvurderingsbyråer § 6, Bildeprogramloven §19, Tivoliloven §19, Karantaneloven §20, Taubaneloven §19, Næringsberedskapsloven §20, Losloven §18, Elsertifikatloven §26, Helseregisterloven § 29, Folkeregisterloven §12-1, Postloven 49, a-opplysningsloven §11, Mineralloven § 67, Anskaffelsesloven §12, Klimakvoteloven §19, Skipsarbeidsloven §12-3, Sivilbeskyttelsesloven §36, Pasientjournalloven §29, Folkehelsesloven § 17, Mesterbrevloven § 1, Angrerettloven §42, Helseregisterloven §29, Verdipapirfondloven § 11-6, Forbrukermerkeloven §10, Lov om målenheter, måling og normalt tid §30, Fagskoleloven §23, Børsloven §31, Svalbardmiljøloven § 96a, Økonomisk soneloven § 7a, Legemiddeloven §2, Politiloven §14, Universitets- og høyskoleloven §3-2 (7), Omstillingslova § 8, Havenergilova § 10-9, Yrkestransportlova §40 a og b, Havressurslova § 59.

Hvordan utmålingen skal beregnes varierer, da det er ulik ordlyd i de forskjellige hjemlene. Det vanligste er utmåling etter faste satser eller etter en skjønnsmessig vurdering. Det kan også være en kombinasjon av disse. Felles for mange av bestemmelsene er at det er ulike hensyn som skal tas i vurderingen om det skal ilegges gebyr og mange av disse momentene går igjen i vurderingen av utmålingen.

Dette kan man eksempelvis se i luftfartsloven § 13 a-5, vannressursloven §60a og helseregisterloven § 29<sup>7</sup>. Alle disse hjemlene har tilnærmet like momenter som skal vurderes ved utmålingen. Eksempelvis graden av skyld, om overtredelsen kunne vært forebygget, om overtredelsen var begått for å fremme overtrederens interesser og om det foreligger gjentakelse er momenter som går igjen i alle de nevnte bestemmelsene.

---

<sup>7</sup> Lov 11. juni 1993 nr 101 om luftfart, lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann og lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger

## 2 Overtredelsesgebyr som forvaltningssanksjon

### 2.1 Definisjon

Overtredelsesgebyr er en sanksjon med pønalt formål. Det er en administrativ sanksjon, som ilegges av et forvaltningsorgan og som tilfaller statskassen.<sup>8</sup>

Overtredelsesgebyr er beskrevet i NOU "Fra bot til bedring". Utredningen fra 2003 skulle utrede et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Overtredelsesgebyr er definert på følgende måte i utredningen: "Det karakteristiske for et overtredelsesgebyr er at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov."<sup>9</sup> Det er en sanksjon på et allerede utført brudd på lovverket og er av en økonomisk karakter.

Forvaltningsloven § 44 fastsetter at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når det er fastsatt i lov. Bestemmelsen er en del av forvaltningsloven av pedagogiske grunner og gir ikke alene forvaltningen hjemmel til å gi overtredelsesgebyrer<sup>10</sup>. Denne hjemmelen lister også opp momenter som kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr til fysiske personer. Disse er overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet og overtredersens skyld og økonomiske evne. Det er uttalt i forarbeidene at punktene er generelle og av en så overordnet karakter at de normalt ikke vil komme i konflikt med øvrig spesiallovgivning<sup>11</sup>. Det er ingen plikt til å vektlegge alle momentene.

For utmålingen av overtredelsesgebyrer til et foretak vises det til forvaltningsloven § 46 som også har listet opp flere momenter som kan tas hensyn til ved individuell utmåling.

Momentene det kan tas hensyn til etter fvl §46, andre ledd bokstav a til f er følgende:

Sanksjonens preventive virkning, overtredelsens grovhet, om det er utvist skyld, om foretaket

---

<sup>8</sup> Se forvaltningsloven § 44

<sup>9</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Punkt 1.4.

<sup>10</sup> Prop.62 L (2015-2016) Side 195

<sup>11</sup> Prop. 62 L (2015-2016) Side195



ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen, virksomhetens interesser, om det er oppnådd fordeler, om det er gjentakelse, virksomhetens økonomisk evne, om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt, og til slutt om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff. Tilsvarende som for utmåling etter §44 er det ingen plikt til å vektlegge alle disse momentene. Mange av momentene listet opp i §46 går igjen i en rekke hjemler for overtredelsesgebyr.<sup>12</sup>

Det kan også trekkes paralleller til straffeloven § 28 som omhandler momenter ved utmålingen av foretaksstraff. Mange av momentene som er listet opp i forvaltningsloven § 46 er lik som i straffeloven § 28.<sup>13</sup> Eksempelvis tar forvaltningsloven § 46 bokstav a og straffeloven §28 bokstav a for seg den preventive virkningen. Tilsvarende for straffeloven §28 bokstav b til g som henholdsvis tar for seg samme tema som forvaltningsloven § 48 bokstav b til e og g til i. Forskjellen er at forvaltningsloven har i tillegg bokstav f som omhandler gjentakelse, som straffeloven ikke har opplistet som et moment.

Overtredelsesgebyr kan også i enkelte tilfeller utmåles etter faste satser. En bestemmelse illustrerer hvordan utmåling kan gjøres etter faste satser er forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven §7, jf. dyrevelferdsloven §34.<sup>14</sup> Etter § 6 i forskriften skal Mattilsynet som hovedregel foreta en individuell utmåling, men etter § 7 vil overtredelser av bestemte hjemler utløse et overtredelsesgebyr på en fast sats på 7 ganger rettsgebyr for virksomheter og 4 R for privatpersoner.<sup>15</sup> Det vil etter denne bestemmelsen ikke være en skjønnsmessig vurdering av utmålingen.

## 2.2 Saksbehandling

Overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Derved kommer saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven til anvendelse, herunder kravet til at overtredelsesgebyr som hovedregel skal varsles etter forvaltningsloven § 16. Dette gjelder

---

<sup>12</sup> Se eksempelvis lov 22. mai 2017 nr. 29 om taubaner §19, lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap §20 og lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen §18

<sup>13</sup> Lov 20 mai 2005 nr. 28 om straff

<sup>14</sup> Lov 19. juni 2009 nr.97 om dyrevelferd.

<sup>15</sup> Rettsgebyr er per 1 januar 2018 kroner 1130, se rettsgebyrforskriften §2-1

ikke hvis det ilegges på stedet, se §44 fjerde ledd. Før overtredelsesgebyr vedtas skal saken også være så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes, dette følger av fvl § 17.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr skal dette begrunnes, jf. fvl §§ 24, 35. Begrunnelsen skal som hovedregel vise til reglene vedtaket bygger på og nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Videre bør hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsskjønn være nevnt. Denne plikten kan også løses ved henvisning til retningslinjene for skjønnsutøvelsen.

Rettspraksis stiller strengere krav til begrunnelse ved inngripende vedtak som overtredelsesgebyr, enn mindre inngripende vedtak. Dette kan eksempelvis ses i Rt-1981-745 (Isende) hvor Høyesterett fastslår ”Når det gjelder et vedtak så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen. Det må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn.”<sup>16</sup> Betydningen av dette er vurdert i senere dommer. Eksempelvis Rt-2011-111 (Drosjeløyve) hvor Høyesterett uttaler med kilde i tidligere dommer at kravene til begrunnelse må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, det må fremgå at det er foretatt et skjønn og de relevante hovedhensynene er vektlagt.<sup>17</sup> Da overtredelsesgebyr har et pønalt formål og ilegger en plikt til å betale et potensielt høyt beløp, vil et slikt utvidet krav til begrunnelse gjelde for vedtak om overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr kan påklages etter fvl § 28 og følger de øvrige reglene for klageadgang etter fvl kapittel VI. Det må være en part eller en annen med rettslig klageinteresse som fremsetter klagen, klagefristen må være overholdt og de øvrige vilkårene til klagen etter § 32 må være oppfylt. Klagen behandles av det nærmeste overordnet organ til det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket og domstolene kan prøve alle sider av saken.

Dette er en kort oversikt over de viktigste saksbehandlingsreglene for overtredelsesgebyr, og temaet vil ikke bli behandlet videre.

---

<sup>16</sup> Side 748

<sup>17</sup> Se avsnitt 51.

## 2.3 Formål

Formålet med overtredelsesgebyr er beskrevet slik i forarbeidene:

”Til forskjell fra pålegg, tvangsmulkt og stansing er formålet med overtredelsesgebyr pønalt. Det betyr at gebyret skal påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen. Til forskjell fra pålegget skal overtredelsesgebyr ikke først og fremst være et middel for å få mottaker til å følge loven, selv om dette formålet naturligvis også omfattes”<sup>18</sup>

Et annet formål med overtredelsesgebyr er det skal effektivisere sanksjoneringen av brudd på lover som forvaltningen forvalter. Det dreier seg også om mindre alvorlige lovbrudd som vil ha behov for en enkel og billig rettergang. Dette formålet har ført til at overtredelsesgebyr i mange tilfeller har erstattet bøtestraff ilagt av politi eller domstol.

Overgangen til mer bruk av overtredelsesgebyr sikrer også en mer lik behandling på de ulike områdene. Dette fordi forvaltningen reagerer med overtredelsesgebyr på det feltet de innehar spesialkompetanse på. I tillegg vil forvaltningen kunne reagere i de tilfeller de mener det er grunnlag for en sanksjon, uavhengig av om politiet har ressursene og kompetansen til å følge det opp.

## 2.4 Forholdet til straff

### 2.4.1 Straffebegrepet

Overtredelsesgebyr og bot har mange likhetstrekk. De er begge pønale økonomiske reaksjoner på et lovbrudd. Det er også flere ting som skiller de to ulike sanksjonene. Den første er hvem som ilegger sanksjonen. Overtredelsesgebyr blir ilagt av forvaltningen, bot blir ilagt av påtalemyndighetene eller av domstolene. Overtredelsesgebyr vil, i motsetning til straff, ikke oppføres i strafferegisteret. Det er en ren pengesanksjon, dette medfører dermed at subsidiær fengselsstraff ikke vil kunne gis som et alternativ.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Prop. 83 L (2012-2013) side 46

<sup>19</sup> Bjørn O. Berg. *Forvaltningssanksjoner*. Oslo 2005. Side 239

Overtredelsesgebyr er som nevnt en forvaltningssanksjon. Det går ikke under begrepet ”straff” etter nasjonal klassifisering. Det ble fastslått i Rt-2000-996 (Bøhler-dommen) at straffeskatt eller andre administrative sanksjoner ikke anses som straff etter Grunnloven eller straffeprosessloven.<sup>20,21</sup> Overtredelsesgebyr omfattes derfor ikke av reglene i for eksempel Grunnloven § 96, som forbyr at noen kan straffes uten dom. Betydningen av at overtredelsesgebyr ikke er klassifisert som straff etter nasjonale regler er blant annet at overtredelsesgebyr ikke behandles etter straffeprosessreglene, men etter forvaltningslovens regler om saksbehandling.

Overtredelsesgebyr regnes imidlertid som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art 6. Overtredelsesgebyr inngår under begrepet ”criminal charge” i bestemmelsen. Dette ble tatt inn i forvaltningsloven i 2017, men det har lenge vært anerkjent at EMKs straffebegrep omfatter overtredelsesgebyr, selv om det ikke regnes som straff etter nasjonale regler.

Både tradisjonell straff og overtredelsesgebyr er som nevnt sanksjoner for brudd på lovhjemler. Hvilke lovbrudd som kan reageres med et overtredelsesgebyr vil avhenge av den enkelte hjemmel for overtredelsesgebyr. I enkelte tilfeller kan en handling bryte en lovbestemmelse, og den kan i teorien både sanksjoneres med en reaksjon fra påtalemyndighetene og med et overtredelsesgebyr fra forvaltningsorgan. Et eksempelvis på dette er brudd på arbeidsmiljøloven §10-4 om alminnelig arbeidstid. Brudd på denne bestemmelsen kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter aml §18-10, men også med straff etter § 19-1. Dette kan være problematisk. Hvilken sanksjon som skal benyttes er behandlet i utredningen ”fra bot til bedring” som uttaler at ”Administrative sanksjoner bør benyttes ved overtredelser der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet for straff. Det samme gjelder når den interesse handlingsnormen beskytter ikke er så viktig at den forsvarer bruk av straff ved overtredelser.”<sup>22</sup> Det må her gjøres en helhetsvurdering og det bør ses til omfanget av overtredelsen, der de mer alvorlige bør sanksjoneres med straff. Her vil hensynet til effektivitet kunne spille inn, da forvaltningsorganer ofte vil kunne behandle sakene raskere.

---

<sup>20</sup> Rt-2010-996, Side 1012

<sup>21</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

<sup>22</sup> NOU 2003: 15 Bot til bedring. Side 20. Punkt 1.3

## 2.4.2 Beviskrav

Det stilles ulike beviskrav for sivilprosessen og straffeprosessen. For sivilprosessen er det som oftest krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Til motstykke vil det etter straffeprosessen være krav om at enhver rimelig og fornuftig tvil skal komme tiltalte til gode. Dette støttes også opp av uskyldspresumsjonen i EMK art 6.

Ved domstolenes prøving av forvaltningsvedtak legges sivilprosessuelle regler om bevis som utgangspunkt til grunn. Som hovedregel for forvaltningsvedtak stilles det derfor generelt bare krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.<sup>23</sup> Men fordi administrative sanksjoner, som overtredelsesgebyr, er å anse som straff etter EMK stilles det et skjerpet beviskrav. Hvilket beviskrav som gjelder for overtredelsesgebyr har vært noe omdiskutert. Dette fordi hjemlene for overtredelsesgebyr ikke gir veiledning om dette. I tillegg har enkelte forarbeider, eksempelvis forarbeidene til konkurranseloven, uttalt at beviskravet var alminnelig sannsynlighetsovervekt.<sup>24</sup> Hvilket krav som gjelder sannsynlighetsovervekt ble avgjort av Høyesterett i Rt-2012-1556. Saken gjaldt et overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29.<sup>25</sup> Høyesterett kom med følgende uttalelse om administrative sanksjoner som har karakter som straff:

”[...] Etter mitt syn har Høyesterett i storkammer avgjort at det helt generelt følger av EMK artikkel 6 at det for administrative sanksjoner som etter artikkelen har karakter av straff, må oppstilles et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det følger riktignok av flertallets begrunnelse i storkammerdommen at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og sanksjon. Men det fremgår av dommen at kravet til bevis ikke kan være lavere enn klar sannsynlighetsovervekt.”<sup>26</sup>

Saken som omtales i sitatet er Rt-2011-910 (Tine-dommen). Tine-dommen handlet også om et overtredelsesgebyr etter konkurranseloven. I Rt-2012-1556 foretar Høyesterett så en analyse av EU-domstolenes praksis og slår fast at det ikke kan utledes et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Det konkluderer med at det kreves klar sannsynlighetsovervekt.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Hans Petter Graver. *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo 2015. Side 447

<sup>24</sup> Innst.O.nr.50 (2003-2004) Side 41

<sup>25</sup> Lov 05. mars 2007 nr.12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

<sup>26</sup> Rt-2012-1556 avsnitt 50

<sup>27</sup> Rt-2012-1556 avsnitt 60

Begrepsbruken er i teorien og praksis varierende. Det er ikke helt fastslått hva de forskjellige beviskravene innebærer, det er en skjønnsmessig vurdering. Alminnelig sannsynlighetsovervekt antas å være sannsynlighetsovervekt som vil bety mer enn 50%.<sup>28</sup> Kvalifisert sannsynlighetsovervekt er i juridisk teori diskutert til å være 80% eller høyere.<sup>29</sup> Det er ikke helt definert hvor grenser for klar sannsynlighetsovervekt ligger, men det kan antas den ligger et sted mellom alminnelig og kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Forvaltningen må gjøre en konkret vurdering om det foreligger klar sannsynlighetsovervekt.

Et lavere beviskrav for overtredelsesgebyr sammenlignet med straffereaksjoner vil i mange tilfeller være uproblematisk. Det er i utgangspunktet mindre alvorlige brudd som skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr og forvaltningsorganene har ikke samme resurser og kompetanse til å gjøre undersøkelser som politiet. En noe uheldig følge av et svekket beviskrav for overtredelsesgebyr i forhold til straffereaksjoner, er at det åpner for at et forvaltningsorgan i enkelte tilfeller kan ilegge overtredelsesgebyr for et forhold påtalemyndighetene henlegger grunnet bevisets stilling. Beløpet kan i tillegg være i samme størrelsesordenen, uten at saken behandles etter straffeprosessens regler.

### **2.4.3 Dobbelstraff**

På grunn av at overtredelsesgebyr regnes som straff etter EMK er det et vern mot dobbelstraff. Dette følger av EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 nr. 1. For å forhindre ileggelse av straff for samme forhold har forvaltningsloven § 47 pålagt forvaltningsorganene en samordningsplikt. Dette innebærer at forvaltningsorganet har plikt til å avklare med påtalemyndighet om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt, eller både strafferettslig og administrativt. Etter §71c straffeprosessloven kan påtalemyndighetene henlegge saken og overføre den til forvaltningen hvis overtredelsen kan medføre en administrativ sanksjon. Dette kan gjøres hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det er mest hensiktsmessig at forholdet følges administrativt. Bestemmelsen er relativt ny og trådte i kraft juni 2017.

Samordningsplikten gjelder også mot andre forvaltningsorganer. Som nevnt finnes det ca. 60 ulike hjemler for overtredelsesgebyr. Det medfører at det er ulike forvaltningsorganer som

---

<sup>28</sup> Se Rt-1999-1473 side 1484 (Overveiende sannsynlig)

<sup>29</sup> Eivind Kolflaath. "Sannsynlighetsovervekt og kumulering av tvil." Side 153

forvalter disse hjemlene, og et forhold kan rammes av flere hjemler. Forvaltningsorganene har derfor også en plikt til å samordne behandlingen av administrative sanksjoner dersom det er grunn til å anta at det er aktuelt for et annet organ å ilegge overtredelsesgebyr.

Forvaltningsorganene pålegges altså en viss undersøkelsesplikt. Omfanget av denne plikten er diskutert i forarbeidene: ”Det må som utgangspunkt forventes at et forvaltningsorgan har god oversikt over alternative hjemler for ileggelse av sanksjoner, eller at det er nærliggende å undersøke hvilke hjemler som kan være aktuelle i praksis. En viss undersøkelsesplikt må det forutsettes at forvaltningsorganet har. Det er likevel ikke tale om noen omfattende undersøkelsesplikt.”<sup>30</sup>

#### **2.4.4 Vern mot selvinkriminering**

Andre virkninger av at overtredelsesgebyr er straff etter EMK er at den parten som ilegges overtredelsesgebyr får et vern mot selvinkriminering. Selvinkrimineringsvernet er et prinsipp om at tiltalte ikke har plikt til å bidra til å sakens opplysning ved å forklare seg eller medvirke til sakens oppklaring på annen måte.<sup>31</sup> Det kan også forklares som retten til nekte å bidra til egen domfellelse.<sup>32</sup>

Dette er inntatt i forvaltningsloven og bestemmelsen trådte i kraft juni 2017. Etter fvl § 48 plikter forvaltningsorganet gjøre parten oppmerksom på at det kan foreligge en rett til å ikke svare på spørsmål eller gi opplysninger dersom dette vil kunne utsette vedkommende for en administrativ sanksjon, som overtredelsesgebyr. Denne plikten til å opplyse om selvinkrimineringsvernet har samme formål som den generelle veiledningsplikten forvaltningsorganet har etter fvl §17. Her trekkes det paralleller til straffeprosessloven § 232 hvor mistenkte skal informeres om at han ikke har plikt til å forklare seg.

Selvinkrimineringsvernet gjelder også for juridiske personer. Dette ble fastslått i Rt-2011-800.<sup>33</sup> Dette betyr at også virksomheter har et vern mot selvinkriminering ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Dette kan imidlertid komme i konflikt eksempelvis i de tilfeller en virksomhet har en opplysningsplikt som etter arbeidsmiljøloven § 18-5. Denne oppgaven vil imidlertid ikke gå nærmere inn på denne problemstillingen.

---

<sup>30</sup> Prop. 62 L (2015-2016) Side 200

<sup>31</sup> NOU 2003: 15 Bot til bedring. Punkt 5.5.3.3

<sup>32</sup> Bjørn O. Berg. *Forvaltnings sanksjoner*. Side 203

<sup>33</sup> Se avsnitt 54

## 3 Arbeidsmiljøloven §18-10

### 3.1 Ileggelse

Arbeidstilsynet forvalter hjemmelen for overtredelsesgebyr i Arbeidsmiljøloven § 18-10. Arbeidstilsynet kan velge om det skal ilegges overtredelsesgebyr ved brudd, de har ingen plikt etter hjemmelen. Dette kan leses fra ordlyden ved at Arbeidstilsynet *kan* ilegge overtredelsesgebyr. Videre kan overtredelsesgebyr etter denne hjemmelen kun ilegges virksomheter, jf. første ledd. Dette vil si at privatpersoner ikke kan bli ilagt overtredelsesgebyr. Det er også et vilkår om at det må være noen som har handlet på vegne av virksomhet. Overtredelsesgebyr kan kun ilegges for brudd på bestemmelser som er nevnt i aml §18-6 første ledd, som er bestemmelser hvor Arbeidstilsynet har påleggskompetanse. Dette kan eksempelvis være overtredelser knyttet til arbeidstid, arbeidsmiljø eller kontrolltiltak. Det er altså ikke alle brudd på arbeidsmiljølovens regler som kan resultere i overtredelsesgebyr. Videre kan det også ilegges overtredelsesgebyr etter de forskrifter Arbeidstilsynet forvalter og som hjemler dette, eksempelvis arbeidsplassforskriften §10-2. De ulike forskriftene Arbeidstilsynet forvalter hjemler eksempelvis krav til arbeid i høyden, sikkerhet ved bruk av maskiner, krav til HMS-kort og krav arbeid med asbest.<sup>34</sup>

Praksis fra Arbeidstilsynet viser at det er enkelte områder overtredelsesgebyr brukes oftere på enn andre. Eksempelvis er det gitt flest overtredelsesgebyr for brudd på forskriftskrav ved arbeid i høyden.<sup>35</sup> Dette fordi det ofte er brudd som har utsatt arbeidstakere for fare og de faktiske forhold er ofte lite problematiske. Dette kan også forklares med at denne bransjen har vært fokusområdet for Arbeidstilsynet og at det ble gjennomført flest tilsyn i bygg- og anleggsbransjen i 2017.<sup>36</sup>

Ved vurdering om det skal ilegges overtredelsesgebyr skal det særlig legges vekt på momentene listet opp i hjemmelen i andre ledd bokstav a til i. Dette er de samme momentene som skal vektlegges ved utmålingen. Det kan være aktuelt å vektlegge andre momenter, samt det er ikke krav om at alle momentene må være oppfylt for at det skal ilegges et overtredelsesgebyr.

---

<sup>34</sup> Se arbeidsplassforskriften, internkontrollforskriften og forskrift om HMS-kort på bygg- og anleggsplasser

<sup>35</sup> Arbeidstilsynets årsrapport for 2017. Side 6.

<sup>36</sup> 3 241 av 13 876 tilsyn ble gjennomført i denne sektoren. Arbeidstilsynets årsrapport. Side 5.



Overtredelsesgebyr etter aml §18-10 kan ilegges på tilnærmet objektivt grunnlag. Dette fremkommer i ordlyden hvor det slås fast at Arbeidstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltpersoner har utvist skyld. Dette er også et av momentene som kan vektlegges i vurderingen om det skal ilegges overtredelsesgebyr, se andre ledd bokstav b. Hvis det kan fastslås skyld vil dette tale for at gebyret skal ilegges. Dette kan også knyttes opp mot vurderingen av om det ved overtredelsen var et hendelig uhell eller force-majeure. Hvis virksomheten ikke hadde kontroll over hendelsen og ikke kunne forebygget den på noen måte kan det være snakk om et hendelig uhell eller force-majeure. Hvis dette er tilfelle, skal overtredelsesgebyr ikke ilegges.<sup>37</sup>

## **3.2 Utmåling**

### **3.2.1 Rammer for utmålingen**

Det kan etter arbeidsmiljøloven §18-10 maksimalt ilegges et overtredelsesgebyr på 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden<sup>38</sup>. Dette tilsvarer i dag kr 1 404 510. Bestemmelsen gir bare et tak på maksimalt beløp som kan gis og det er uttalt i forarbeidene at bestemmelsen ikke er en utmålingsregel.<sup>39</sup> Gebyrer i den øvre størrelsesordenen er forbeholdt ressurssterke virksomheter som har fått en betydelig økonomisk fordel av lovbruddet.<sup>40</sup> Overtredelsesgebyr tilfaller statskassen.

### **3.2.2 Momenter i arbeidsmiljøloven §18-10**

Momentene det skal legges særlig vekt på ved utmålingen er etter arbeidsmiljøloven § 18-10 andre ledd følgende:

*a. hvor alvorlig overtredelsen er,*

*b. graden av skyld,*

*c. om det foreligger gjentakelse,*

---

<sup>37</sup> Prop 83 L (2012-2012) side 59

<sup>38</sup> 1G er per 1. Mai 2017 kr 93 634. Se lov om folketrygd §1-4.

<sup>39</sup> Prop.83 L (2012-2013) side 88

<sup>40</sup> Prop.83 L (2012-2013) Side 57

*d. om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,*

*e. om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*

*f. om overtredelsen er begått for å fremme virksomhetens interesser,*

*g. om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt virksomheten eller noen som har handlet på vegne av denne,*

*h. virksomhetens økonomiske evne, og*

*i. den preventive effekten.*

Hjemmelen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven gir en ikke uttømmende liste over momenter som det skal legges særlig vekt på ved utmålingen. Andre momenter kan også være aktuelle. Dette kan leses ut av ordlyden og støttes av forarbeidene hvor det er uttalt at andre momenter etter omstendighetene kan ha betydning. Momentene listet opp i bestemmelsen er generelle, det er ikke krav om at alle skal være oppfylt for at det blir ilagt overtredelsesgebyr eller for at gebyret skal være et høyt beløp. Momentene i §18-10 andre ledd vil bli utypet og videre diskutert i punkt 3.3.

### **3.3 Hvordan momentene vektlegges i utmålingen**

#### **3.3.1 Generelt**

Utmålingen av overtredelsesgebyr gjøres etter en helhetsvurdering. Momentene listet opp i aml § 18-10 kan gripe inn i hverandre og overlape. Eksempelvis vil det ved utmålingen være hensiktsmessig å se på virksomhetens økonomiske evne og den preventive effekten i sammenheng med hverandre. Et overtredelsesgebyr skal ha en ønskelig preventiv effekt, og samtidig ikke være uforholdsmessig og urimelig. Dette vil variere fra virksomhet til virksomhet, da de økonomiske forutsetningene er ulike. Et annet eksempel på hvor vurderingene kan overlape er ved vurderingen av om virksomheten har eller kunne fått noen fordeler ved overtredelsen og om den er begått for å fremme virksomhetens interesser. Fordelene kan i enkelte tilfeller være et resultat av at noen har handlet for å fremme virksomhetens interesser.

Punkt 3.3.2 til 3.3.10 vil ta for seg momentene listet opp i arbeidsmiljøloven §18-10 andre ledd bokstav a til i. Deretter vil oppgaven diskutere hvilke andre momenter som kan påvirke utmålingen av overtredelsesgebyr etter aml §18-10.

### **3.3.2 Hvor alvorlig overtredelsen er**

I vurderingen av hvor alvorlig overtredelsen er vil hvilken hjemmel som er overtrådt ha betydning. Det skal i vurderingen av alvorligheten også ses hen til overtredelsens omfang og virkning, mer alvorlige overtredelser vil resultere i høyere gebyrer. Hvis overtredelsen har medført fare for liv og helse vil den regnes som alvorlig. Det er ikke et krav om at det må ha oppstått en skade av overtredelsen. Et mulig skadepotensial kan vektlegges i denne vurderingen.<sup>41</sup> Preventive hensyn taler for at et stort skadepotensial skal slås hardere ned på.

Særlig overtredelser av bestemmelser som har til formål å sikre arbeidstakere i risikoutsatte yrker vil kunne regnes å være alvorlig, da det kan utsette arbeidstakeren for fare. Det kan her eksempelvis vises til arbeid i høyden hvor arbeidsgiver har plikt til å sikre arbeidstakerne tilstrekkelig ved enten kollektiv eller individuell fallsikring etter forskrift om utførelse av arbeid §17-1. Konsekvensene av en eventuell ulykke i et slikt tilfelle vil være store. Dermed er alvorlighetsgraden stor og potensiale for skade er til stede, noe som taler for høyere utmåling.

Statistikk viser det var 27 dødsfall knyttet til arbeidsskader i 2017, flesteparten av disse var innen for følgende næringer: jordbruk, skogbruk og fiske, bygg- og anlegg, samt transport og lagring.<sup>42</sup> Innen disse, og andre risikoutsatte næringer, er det dermed ekstra viktig å følge regelverket for å beskytte arbeidstakernes helse og sikkerhet, og brudd på bestemmelsene anses som mer alvorlig. Dette tilsier høyere gebyrer enn i andre næringer, som eksempelvis varehandel.

Antall arbeidstakere som er utsatt for fare vil kunne påvirke utmålingen. Dette vil kunne gå inn under vurderingen av omfanget av overtredelsen. Det kan vurderes som mer alvorlig dersom flere personer er utsatt for fare. Det presiseres at mulige konsekvenser for enkeltpersoner også vektlegges. Det er tilstrekkelig at kun et fåtall arbeidstakere, eller enkeltpersoner er utsatt for fare for at det anses å være en alvorlig overtredelse. Men hvis

---

<sup>41</sup> Prop.83 L (2012-2013) Side 58

<sup>42</sup> Kompass-Tema nr 1 2018. Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. Side 22.

overtredelsen har medført større fare for flere personer vil dette kunne anses å tilsi at gebyret bør utmåles høyere. Dette ble vurdert i saken IP Prosjekt. Saken omhandler en mindre arbeidsprosjekt hvor det var få arbeidstakere som var utsatt for fare ved at det ikke var oppsatt fallsikring.<sup>43</sup> Det ble konkludert med at selv om det kun var få arbeidstakere som var utsatt for et mulig fall, var dette mer enn nok til å anse overtredelsen som alvorlig.

I vurderingen av omfanget kan det også ses til om overtredelsen har pågått over en lengere periode. Dette var tilfellet i sak Odd Hansen AS, hvor virksomheten hadde utført arbeid i høyden usikret.<sup>44</sup> Siden prosjektet var nesten ferdig kunne Arbeidstilsynet fastslå at arbeidet hadde pågått en viss tid og dermed var av et ikke ubetydelig omfang.

Skadepotensial vil også kunne være en del av vurderingen under alvorlighetsgrad og dermed påvirke utmålingen. Skadepotensial kan variere fra det enkelte tilfelle til et annet. Selv om to virksomheter har brutt samme bestemmelser vil det i det enkelte tilfelle være variasjoner som utgjør et større skadepotensial. Eksempelvis i sak Odd Hansen ble det fastslått at ”Usikret arbeid i høyden innebærer en risiko for fall, og skadepotensial må sies å øke proporsjonalt med den potensielle fallhøyden.” Det ble videre vurdert det potensielle skadeomfanget i den enkelte sak, hvor det her kunne resultert i et fall på omtrent fire meter. Skadepotensial ble omtalt slik:

”Et fall fra en slik høyde vil kunne medføre betydelig skade og i ytterste konsekvens død. Direktoratet kan derfor slutte seg til Arbeidstilsynets Vestlandets vurdering av at lovbruddet er alvorlig og har stort skadepotensial. Dette taler for å ilegge et høyt gebyr.”<sup>45</sup>

Alvorlighetsgrad er ofte et moment som kan ha stor betydning for utmålingen. Eksempelvis i sak Gate Gourmet hvor en virksomhet fikk et overtredelsesgebyr på kr 100 000.<sup>46</sup> Følgende ble diskutert om alvorlighetsgraden: ”finder direktoratet at overtredelsens alvorlighetsgrad alene ville kunne resultert i et gebyr av samme størrelse som det som er utmålt, om ikke høyere”<sup>47</sup> I dette tilfellet var det snakk om brudd på bestemmelser for å sikre kontroll med arbeidstid. For å fastslå alvorlighetsgraden ble det først sett hen til omfanget. Dette ble gjort

---

<sup>43</sup> IP Prosjekt. Referanse 2017/23218 (Vedlegg 13)

<sup>44</sup> Odd Hansen AS. Referanse 2016/11603 (Vedlegg 3)

<sup>45</sup> Odd Hansen AS. Referanse 2016/11603. Side 5

<sup>46</sup> Gate Gourmet. Referanse 2015/27275 (Vedlegg 10)

<sup>47</sup> Gate Gourmet. Side 9.

ved at det ble vist til at det eksempelvis var flere arbeidstakere som hadde arbeidet i snitt mellom ca. 70 og 90 timer i uken. Virksomheten hadde over flere år overskredet grensene for alminnelig arbeidstid, dette skjedde jevnlig og virksomheten kjente til eller burde ha kjent til bruddene. Det ble også lagt vekt på at lange arbeidsdager medfører en økt risiko for ulykker og helseplager.

### 3.3.3 Graden av skyld

Graden av skyld vil også ha betydning for overtredelsesgebyrets størrelse. Dette selv om overtredelsesgebyr etter denne hjemmelen kan ilegges selv om ingen enkeltpersoner har utvist skyld. Arbeidstilsynet plikter ikke ta stilling til om noen har utvist skyld, da gebyret kan ilegges på tilnærmet objektivt grunnlag. Imidlertid vil det ha betydning for utmålingen i de tilfellene hvor det kan fastsettes skyld<sup>48</sup>. Hvis det kan fastsettes skyld vil dette tale for at gebyret er høyere.

Hvis skyld skal kunne vektlegges i utmålingen må det, naturlig nok, foreligge konkret subjektiv skyld. Hvis det ikke kan fastslås skyld kan dette ikke påvirke utmålingen i den grad at utmålingen skal være høyere. Dette var diskutert i sak Odd Hansen AS hvor underinstansen hadde vektlagt graden av skyld som et av momentene for å skjerpe gebyrets størrelse, selv om dette ikke kunne fastslås. Direktoratet vurderer dette slik: ”Når det ikke foreligger klare holdepunkter for at det er utvist skyld i saken, kan heller ikke skyldmomentet tillegges vekt i skjerpende retning ved utmålingen.”<sup>49</sup>

Til motstykke vurderer direktoratet ”det kan i skjerpende retning legges vekt på om noen som handler på virksomhetens vegne har utvist skyld.”<sup>50</sup> Skyldmomentet kan være vanskelig å fastslå og denne vurderingen gjøres oftest under punktet om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Siden overtredelsesgebyr kan ilegges på tilnærmet objektivt grunnlag er det ikke alle vedtakene som vektlegger skyld når det kommer til utmålingen av overtredelsesgebyrene. Dette ble imidlertid vurdert i sak Jo Tollefsen hvor det ble fastslått at arbeidsgiver var å bebreide for bruddene i saken, videre ble det gjort vurderinger av omfanget av arbeidsgiveransvaret:

---

<sup>48</sup> Prop.83 L (2012-2013) Side 58

<sup>49</sup> Odd Hansen AS. Referanse 2016/11603. Side 5.

<sup>50</sup> Jo Tollefsen AS. Referanse 2017/12238 (Vedlegg 11)

”Det er etter direktoratets vurdering grunnlag for å stille skjerpede krav til arbeidsgivers ansvar i saken. Jo Tollefsen AS som arbeidsgiver har ansvaret for å sørge for at kravene som stilles blir gjennomført i virksomheten, jf arbeidsmiljøloven §2-1. Det er etter direktoratets vurdering grunnlag for å stille skjerpede krav til arbeidsgivers ansvar i saken, både ved at det er utførelse av risikofylt arbeid i høyden, og at mangelfull etterlevelse av kravene vil gå ut over egne ansatte. Arbeidsgivers ansvar kan trekkes langt og krav til sikring ved arbeid i høyden bør være innenfor kjerneområdet av hva virksomheten må ha kunnskap om. Det er videre snakk om brudd på lov- og forskriftsbestemmelser som er grunnleggende for å ivareta arbeidstakernes sikkerhet ved arbeid i høyden. Direktoratet vurderer på bakgrunn av dette at arbeidsgiver er å bebreide for bruddene i saken. At det foreligger skyld hos arbeidsgiver taler for å ilegge et høyere gebyr.”<sup>51</sup>

### 3.3.4 Gjentakelse

Gjentagelsesmomentet vil ha størst vekt hvis det er gjentakelse av samme type. Dette vil si både overtredelser av samme hjemmel, men også overtredelser som er av samme art og ligner. Eksempelvis vil aml §11-2 og §11-3 om arbeidstid for barn og forbud mot nattarbeid for barn være hjemler som er av lik art.

Dette kan begrunnes i at hvis en virksomhet gjentatte ganger har hatt likartede brudd på arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter vil dette ofte være en virksomhet som ikke har enten rutinene som kreves eller respekt for lovverket. Gjentakende brudd vil resultere i at beløpet som utmåles bør settes høyere sammenlignet med likartede, enkeltstående overtredelser.

Mye taler for at gjentakelse er et moment som skal vektes ved utmålingen. Dette støttes opp av forarbeidene til arbeidsmiljøloven og er omtalt på følgende måte: ”Etter departementets syn, vil kjerneområde for ileggelse av overtredelsesgebyr være de tilfellene der en virksomhet gjentatte ganger begår samme regelverksbrudd til tross for et tidligere pålegg”.<sup>52</sup>

Overtredelsesgebyr blir også antatt å ha stor effekt og være hensiktsmessig for slike tilfeller, særlig grunnet andre tidligere reaksjoner ikke har hatt en effekt. Gjentakelsen kan også være

---

<sup>51</sup> Jo Tollefsen AS. Referanse 2017/12238. Side 4

<sup>52</sup> Prop 83 L (2012-2013) side 50

av en planmessig og systematisk karakter, dette blir omtalt å måtte anses å være mer alvorlig i Arbeidstilsynets retningslinjer for overtredelsesgebyr.

Hvor langt tilbake i tid de gjentatte bruddene er har også betydning. Dette er ikke tatt opp i ordlyden i bestemmelsen, men er diskutert i forarbeidene. Det er ikke oppsatt en absolutt frist, men som utgangspunkt kan det ses tilbake på brudd som er to år tilbake i tid. Forholdsvise alvorlige overtredelser kan også legges vekt på selv om disse er begått mer enn to år tilbake i tid.<sup>53</sup> Det vil kun være aktuelt med de overtredelsene som var begått etter reglen om overtredelsesgebyr trådte i kraft. Dette hjemlet i Grunnloven § 97 om at ingen lov skal ha tilbakevirkende kraft.

Hvis virksomheten tidligere har hatt brudd av en annen art kan dette vurderes, men vil ikke vektlegges i like stor grad som hvis det var samme type lovbrudd.<sup>54</sup> Dette kan være problematisk da relevansen av brudd av en annen art har blitt vurdert i varierende grad i praksis. Dette selv om det fremkommer av forarbeidene at overtredelser av en annen karakter kan vurderes. Eksempelvis i klagesak IP Prosjekter har Direktoratet for Arbeidstilsynet vurdert at virksomhetens tidligere brudd er av en annen karakter enn det som ligger til grunn for overtredelsesgebyret. Dette resulterer i at de tidligere bruddene ikke vektlegges i utmålingen. Direktoratet begrunner dette med at de avdekte lovbruddene er utenforliggende forhold da de er av en annen karakter. Og uttaler følgende om dette momentet ”Direktoratet understreker at virksomhetens tidligere avdekte lovbrudd som er av en annen karakter enn det som ligger til grunn for overtredelsesgebyret er utenforliggende forhold, som ikke kan tillegges vekt ved utmålingen av overtredelsesgebyr.”<sup>55</sup> Det fremkommer ikke av klagevedtaket hva de tidligere avdekte bruddene var.

Gjentagelsesmomentet vil omfatte brudd som virksomheten ikke tidligere er ilagt overtredelsesgebyr for. Dette vil si bruddene er konstatert av Arbeidstilsynet, men de har reagert med eksempelvis pålegg eller gitt veiledning. Dette vil også resultere i at Arbeidstilsynet ikke kan vektlegge overtredelser som strekker seg tilbake i tid, hvis lovbruddene ikke har vært avdekket tidligere. Dette har Direktoratet uttalt følgende om i klagesak Gate Gourmet ”Etter direktoratets oppfatning må gjentagelsesmomentet tolkes slik at det retter seg mot tilfeller der Arbeidstilsynet har påpekt et lovbrudd ved en anledning,

---

<sup>53</sup> Prop 83 L (2012-2013) side 59

<sup>54</sup> Prop 83 L (2012-2013) Side 59

<sup>55</sup> IP Prosjekter. Referanse 2017/23218. Side 4

deretter oppdager at virksomheten på ny gjør seg skyldig i tilsvarende lovbrudd.<sup>56</sup> Hvis en overtredelse strekker seg over en lengere periode kan det, som diskutert i punkt 3.3.2, være et moment i vurderingen av omfanget.

Tilfeller hvor gjentagende brudd er vektlagt kan eksempelvis ses i sak Eiendom & Norske Hus.<sup>57</sup> I denne saken hadde virksomheten hatt en rekke brudd på mangelfull sikring og stillas gjennom flere år. For de tidligere bruddene var det reagert med stans og pålegg fra Arbeidstilsynet. Etter en oppramsing av de aktuelle overtredelsene fastslår direktoratet ”Dette taler også for at størrelsen på overtredelsesgebyret bør settes høyt.”

Det er i en enkeltsak også vektlagt manglende gjentakelser av lovbrudd. Dette var i den tidligere omtalte saken ”IP Prosjekter”. Direktoratet uttaler ”Gjentakelser av samme lovbrudd tillegges imidlertid vekt, og i denne saken har Arbeidstilsynet Vestlandet vurdert at manglende gjentakelser taler for et lavere gebyr. Direktoratet er enig i denne vurderingen.”<sup>58</sup> Denne vurderingen fremstår som noe spesiell og er ikke gjort i de øvrige sakene jeg har hatt tilgang til. At virksomheter belønnes for at de ikke tidligere har begått lovbrudd virker ikke hensiktsmessig, da dette momentet i utgangspunktet retter seg mot at det vil kunne tale for høyere gebyrer hvis det foreligger gjentakelse. Det kan ikke finnes holdepunkter i andre kilder for at manglende gjentakelser taler for det motsatte, heller tvert i mot vil dette kunne tale for at de får et overtredelsesgebyr som er sammenlignbart med andre tilsvarende overtredelser og ikke skjerpes.

### **3.3.5 Forebyggelse**

Hvis virksomheten med enkle grep kunne ha forhindret overtredelsen ved rutiner, instruksjon, kontroll, opplæring eller andre tiltak vil dette også føre til at overtredelsesgebyret kan utmåles til et høyt beløp. Dette er faktorer som virksomheten kan kontrollere og slike forebyggende tiltak vil ha stor effekt. Arbeidsgiver pikter gjennomføre risikovurdering etter internkontrollforskriften §§4, 5. En slik som prosess kartlegger farer ved en arbeidsoperasjon vil være et slikt forebyggende tiltak. Andre forebyggende tiltak kan være rutiner av forskjellige slag som hindrer farlige situasjoner og overtredelser fra å oppstå.

---

<sup>56</sup> Gate Gourmet. Referanse 2015/27275

<sup>57</sup> Eiendom & Norske Hus. Referanse 2017/11828 (Vedlegg 8)

<sup>58</sup> IP Prosjekter. Referanse 2017/23218. Side 4



Eksempelvis vil risikovurdering, som arbeidsgiver plikter å gjennomføre etter internkontrollforskriften §§4, 5, som kartlegge farer ved en arbeidsoperasjon være et slikt tiltak, samt rutiner av forskjellige slag som hindrer farlige situasjoner og overtredelser til å oppstå.

Det er ofte en sammenheng mellom mangelfull forebygging og ulykker. Direktør i Arbeidstilsynet Trude Vollheim har uttalt følgende om problemet:

”Når Arbeidstilsynet analyserer arbeidsulykker ser vi at det ofte ikke har vært satt inn gode nok tiltak for å ivareta sikkerheten. I mange tilfeller er det ikke gjort risikovurderinger, risikovurderingene har vært mangelfulle, eller den som omkom har ikke fått god nok opplæring.”<sup>59</sup>

Dette viser viktigheten av forebyggende tiltak. Særlig innenfor risikoutsatte bransjer vil dette momentet kunne veie tungt, dette fordi tiltakene vil kunne ha stor virkning. Det har sammenheng med hvor alvorlig overtredelsen er. Innenfor disse bransjene er det stort skadepotensiale og de vil kunne ha stor nytte av forebyggende tiltak.

Forebyggelse er et moment som blir ofte lagt stor vekt på ved utmålingen. Dette fordi overtredelsen ofte er innenfor arbeidsgivers kontroll hvis den kunne vært unngått ved rutiner, instruksjon, kontroll, opplæring eller andre tiltak. Dette var tilfellet i sak Odd Hansen AS hvor direktoratet vurderte: ”Når det i denne saken likevel har forekommet et regelverksbrudd som burde vært avverget ved bedre kontrollrutiner, taler dette for å ilegge et høyt gebyr.”<sup>60</sup> Det ble også lagt vekt på at det var godt synlige brudd på sentrale forskriftsbestemmelser<sup>61</sup> som er viktig for å ivareta arbeidstakernes sikkerhet ved arbeid i høyden og det måtte forventes at arbeidsgiver har gode systemer for internkontroll.

### **3.3.6 Fordeler**

Regelbruddet kan være begått fordi det er gunstig for virksomheten og gir den fordeler. Fordelene kan være økonomiske, enten i form av inntjening eller besparelser. Fordelene kan også være av en ikke-økonomisk karakter. Dette kan i mange tilfeller være vanskelig å fastslå,

---

<sup>59</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/27-arbeidsskadedodsfall-i-2017/> Sist besøkt 12.04.2018

<sup>60</sup> Odd Hansen AS. Referanse 2016/11603

<sup>61</sup> Internkontrollforskriften § 4 og § 5 nr 8, samt aml § 2-1 og §3-1

men det vil være nok at virksomheten kunne ha oppnådd en fordel ved regelbruddet. Fordeler virksomheten kan oppnå ved regelbrudd kan for eksempel være besparelser i form av timebruk, anskaffelse av utstyr eller utgifter knyttet til periodiske kontroller av utstyr. Det kan også være konkurransefortrinn ved at de kan tilby lavere priser enn sine konkurrenter.

Hvis virksomheten har fått noen fordeler av overtredelsen bør overtredelsesgebyret ta sikte på å minst utligne denne fordelene.<sup>62</sup> Dette går tilbake til tanken om at lovbrudd ikke skal være gunstig for virksomheten.

Arbeidstilsynet har i praksis vist tilbakeholdenhet med å fastslå nøyaktig hvor stor besparelsen er og fordeler den enkelte virksomhet har hatt ved en overtredelsesgebyr. Eksempelvis vil utgifter knyttet til stillaser være fortrinnsvis enkle å fastslå. I sak Takentreprenør AS hadde virksomheten oppgitt at de hadde en besparelse på ca. 17 000 kroner for manglende taksikring. Direktoratet la likevel ikke denne summen til grunn for den totale besparelsen og begrunnet dette slik: ”Direktoratet finner likevel at det er vanskelig å anslå med sikkerhet hva virksomhetens besparelse, eller mulig besparelse, består av i denne saken. I tillegg til besparelsen knyttet til stillaset, har virksomheten kunne spart tid ved å sette i gang arbeidet uten tilstrekkelig sikring, eller ved å ikke bruke tid på å sette opp tilstrekkelig stillas.”<sup>63</sup>

Tilsvarende kan ses i sak IP Prosjekter, hvor besparelsen ble antatt å være minst noen titusen kroner knyttet til besparelser ved utgifter til leie eller kjøp av stillas, kostnader til nødvendig kompetanse til å sette opp lovlig stillas og tidsbesparelsen. Direktoratet brukte dette som et moment i vurderingen, men fastsatte ikke en eksakt sum. ”Overtredelsesgebyret må derfor minst utligne eventuelle fordeler, og bør etter direktoratets vurdering være på omtrent det dobbelte av denne, for å hindre at det er lønnsomt å spekulere i oppdagelsesrisikoen ved å bryte regelverket.”<sup>64</sup> Selv om ikke besparelsen kunne fastslås konkret ble det gjort et anslag av hvor stor besparelsen var, knyttet til omfanget av overtredelsen. I sak Bigera som i likhet med sak Takentreprenør og sak IP Prosjekter omhandlet overtredelsesgebyr for usikret arbeid i høyden ble besparelsen ikke ilagt vekt ved utmålingen. I sak Bigera hadde virksomheten det nødvendige utstyret tilgjengelig og de ansatte hadde den nødvendige kompetansen<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Prop. 83 L (2012-2013) side 59

<sup>63</sup> Takentreprenør AS. Referanse 2017/9484. Side 3 (Vedlegg 12)

<sup>64</sup> IP Prosjekter. Referanse 2017/23218. Side 5

<sup>65</sup> Bigera. Referanse 2016/49808 (Vedlegg 6)

Besparelsen ble derfor antatt å være så beskjeden at den ikke ville være naturlig å vektlegge denne ved utmålingen. Dette viser at det ved tilnærmede likartede brudd kan være ulikheter i vurderingen og det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak.

### **3.3.7 Fremme virksomhetens interesser**

Dette momentet er med for å få riktig ansvarsplassering.<sup>66</sup> Overtredelsen kan være begått for å fremme virksomhetens interesser. Hvis dette er tilfellet vil virksomheten som har begått overtredelsen være det naturlige ansvarssubjektet og det bør utmåles et høyere gebyr. På den andre siden kan det tale for en mindre streng reaksjon hvis overtredelsen har blitt begått i andres interesser.

Virksomhetens interesser kan, i likhet med fordelene, være av både økonomisk og ikke-økonomisk art. Eksempelvis ble det i sak Gate Gourmet fastslått overtredelsene hadde vært gjort med hensikt om å fremme virksomhetens interesser etter en inngåelse av kontrakt med nye oppdragsgivere. Virksomheten hadde i dette tilfellet brudd på bestemmelser om arbeidstid og arbeidstidsordninger.

Det er her også et skille mellom at overtredelsen har resultert i at det har fremmet virksomhetens interesser og om overtredelsen er begått med den hensikt å fremme interessene. Dette ble tatt opp i sak Gate Gourmet, hvor direktoratet fastslår innholdet i momentet som følgende: ”Kjernen i momentet i bokstav f må etter direktoratets oppfatning være at handlingen eller unnlatsen har vært motivert av et ønske om å tilgodese virksomhetens interesser.”<sup>67</sup>

Hvis interessen er av en økonomisk art vil den lettere kunne påvirke utmålingen. De nominelle summene vil i stor grad gå inn i momentet om virksomheten har hatt noen fordeler ved overtredelsen da dette ofte vil være et resultat av at de har handlet i sine interesser. I tillegg er økonomiske fordeler lettere å fastslå verdien av enn ikke-økonomiske fordeler.

Det som gjøres i forvaltningspraksis i noen tilfeller er at det konstateres at overtredelsen ikke kan være gjort i noen andres interesse. Eksempelvis ved manglende sikring ved arbeid i høyden vil dette ikke sikre noen andres interesser. Dette kan ses i sak IP Prosjekter hvor

---

<sup>66</sup> Prop 83. L (2012-2013) side 59

<sup>67</sup> Gate Gourmet AS. Referanse 2015/27275

direktoratet legger følgende til grunn: ”overtredelsen er begått for å *fremme virksomhetens interesser*, da den manglende sikringen ikke kan være gjort i andres interesse.”<sup>68</sup>

Selv om det ikke kan påvises at overtredelsen er gjort for å fremme virksomhetens interesse er det ikke sikkert dette har påvirkning på utmålingen. I sak Odd Hansen AS ble det fastslått at det ikke var bevist at overtredelsen var begått for å fremme virksomhetens interesser. Dette momentet fikk derfor mindre relevans ved utmålingen, det fremkommer ikke av vedtaket at dette hadde en formildende effekt, kun at det ikke ble vektlagt særlig ved utmålingen.

### 3.3.8 Ileggelse av andre reaksjoner

Dette momentet kan, i motsetning til de øvrige, formilde gebyrets størrelse hvis det er oppfylt. Dette er for å at reaksjonene skal være forholdsmessig samlet sett.<sup>69</sup> Arbeidstilsynet kan ilegge virksomheten andre reaksjoner for samme forhold, dette fordi de øvrige reaksjonene Arbeidstilsynet har hjemmel til å benytte seg av, som hovedregel ikke regnes som straff etter EMK eller Grunnloven.

Eksempelvis kan andre reaksjoner være stans av virksomhetens arbeid frem til pålegg er oppfylt eller tvangsmulkt. Hvis disse reaksjonene er gitt vil det kunne påvirke utmålingen av gebyret i formildende grad for å sikre et forholdsmessig og rimelig resultat. Andre reaksjoner vil ikke utelukke overtredelsesgebyr, men vil tale for at det ilegges et lavere gebyr.

Det er ikke alle hendelser eller handlinger som går inn under momentet andre reaksjoner. I sak Snekkerkompaniet mente virksomheten at resultatet av en stans skulle tas med i betraktning, ettersom den hadde medført en forsinkelse i arbeidet og et økonomisk tap. ”Reaksjonsformene som det siktes til i forarbeidene til bokstav g er på sin side reaksjoner som er ment å endre virksomhetens adferd for fremtiden, slikt som pålegg om å rette opp i et regelverksbrudd, tvangsmulkt, straffereaksjoner ol. [...] At stansen har medført en forsinkelse i arbeidet er derfor ikke til hinder for at det kan ilegges et overtredelsesgebyr i ettertid av overtredelsen.”<sup>70</sup> Av dette kan det slås fast at følgene av en stans ikke er regnet å være *andre reaksjoner*. I dette tilfellet ble pålegget om stans antatt å ikke være en tilstrekkelig reaksjon mot lovbruddet og det kan ikke ses at dette momentet ble vektlagt i vurderingen av

---

<sup>68</sup> IP Prosjekter. Referanse 2017/23218

<sup>69</sup> Prop 83 L (2012-2013) side 59

<sup>70</sup> Snekkerkompaniet. Referanse 2017/7843. Side 7 (Vedlegg 14)

utmålingen i skjerpene eller formildende grad.

### 3.3.9 Økonomisk evne

Økonomisk evne er et viktig moment for utmålingen av overtredelsesgebyr og vektlegges mye i forvaltningspraksis. Dette er for at gebyrene skal være effektive for virksomheter med ulike økonomiske utgangspunkt.

En av utfordringen med den økonomiske evnen er å fastslå hvordan og hva som skal vurderes. Hva som skal vurderes, og hvordan, gis det lite føringer på. Økonomisk evne kan være så mangt. Forvaltningspraksis viser flere ulike måter og momenter som kommer inn under denne vurderingen. Likheten mellom de fleste sakene er at gebyret vurderes som en økonomisk belastning som ikke skal være uforholdsmessig tyngende.

I vurderingen av virksomhetens økonomiske evne tas det i mange saker utgangspunkt i offentlig tilgjengelige regnskapstall. Hvis dette ikke foreligger kan andre faktorer være aktuell. Den økonomiske evnen vil være evnen til å tåle det tapet som overtredelsesgebyret representerer og for å avgjøre dette vil nøkkeltallene gi den beste veiledningen.<sup>71</sup> Det er også viktig å merke seg at regnskapstallene vil gi en veiledning. Virksomhetens økonomiske evne er en samlet vurdering av virksomhetens økonomiske forhold, og er ikke basert på kun årsresultat.<sup>72</sup>

I klagesaker behandlet av direktoratet for Arbeidstilsynet er det ofte vurdert om gebyret anses å være urimelig eller uforholdsmessig økonomisk belastning for selskapet.<sup>73</sup> Om et gebyr vil være en uforholdsmessig økonomisk belastning for selskapet vil naturlig variere etter virksomhetens økonomiske evne. For ressurssterke virksomheter vil det i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig individualpreventive effekt ved lave gebyrer, mens et tilsvarende gebyr vil kunne være uforholdsmessig for en ressurs svak virksomhet. Dette er også tatt opp i forarbeidene, hvor virksomhetens økonomiske evne er viktig å vurdere for å sikret at overtredelsesgebyret virker likt og har lik effekt for store og mindre virksomheter.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Bigera AS. Referanse 2016/49808

<sup>72</sup> Snekkerkompaniet AS. Referanse 2017/7843

<sup>73</sup> Se eksempelvis sak Roberts bygg. Referanse 2014/82136. (Vedlegg 2)

<sup>74</sup> Prop. 83 L (2012-2013) side 59

I de fleste tilfeller ilegges den økonomiske evnen til virksomheten stor vekt. Dette kan være problematisk i de tilfellene hvor den som ilegges et overtredelsesgebyr er en offentlig virksomhet eller offentlig etat. Den økonomiske evnen kan være vanskelig å fastslå grunnet det offentlighets komplekse og mangfoldige ansvarsområder. Forvaltningspraksis viser at i de tilfeller hvor det er en kommune som ilegges overtredelsesgebyr vil det være mindre sammenheng mellom gebyrets størrelse og virksomhetens økonomiske evne i tillegg til den preventive effekten. Dette var tilfellet i en sak hvor overtrederen var en kommune.<sup>75</sup> Saken illustrerer at skyldsubjektet har innvirkning på om den økonomiske evnen ilegges stor vekt. Det ble i dette tilfellet lagt større vekt på at bøtenivået ikke skilte seg vesentlig fra andre sammenlignbare saker.

At virksomheten har dårlig økonomi avskjærer ikke muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr. Også virksomheter som går i underskudd kan ilegges overtredelsesgebyr.<sup>76</sup> Vurderingen som gjøres er om overtredelsesgebyret vil virke uforholdsmessig. Dette var tilfellet i Hordatun Hotell hvor ”Direktoratet legger vekt på at virksomheten har hatt lav likviditetsgrad, men finner likevel grunn til å støtte seg til regionens vurdering om at et gebyr på 60.000 kroner ikke vil virke uforholdsmessig.”<sup>77</sup> Tilsvarende for sak CS Byggepartner hvor direktoratet konstaterte underskudd ikke var til hinder for at det skulle ilegges overtredelsesgebyr og uttalte: ”Direktoratet vil bemerke at Arbeidstilsynet også kan ilegge overtredelsesgebyrer til virksomheter som går med underskudd.”<sup>78</sup> CS Byggepartner fikk et gebyr på kr 75 000 grunnet usikret arbeid i høyden. Virksomheten gikk med underskudd, det ble i dette tilfellet heller vektlagt andre momenter. Her at Økokrims retningslinjer la en føring på minimum 100 000 kr i bot ved særlig skjerpene omstendigheter. En kan her anta virksomhetens økonomi spilte en rolle i at gebyret ikke ble satt høyere, da det ble funnet å være rimelig og forholdsmessig, samt ville ha en preventiv effekt.

Dette var også tilfellet i sak Takentreprenør AS. I likhet med sak CS Byggepartner omhandlet denne også usikret arbeid i høyden hos en virksomhet med anstrengt økonomi. Dette ble vektlagt i den grad at det ikke skjerpet gebyrets størrelse og direktoratet argumenterer: ”Direktoratet finner etter dette at virksomhetens økonomi ikke er så god at det tilsier at

---

<sup>75</sup> Sandnes Kommune. Referanse 2015/18437 (Vedlegg 1)

<sup>76</sup> CS Byggepartner. Referanse 2016/37070. Side 7 (Vedlegg 5)

<sup>77</sup> Hordatun Hotell. Referanse 2017/12129 (Vedlegg 9)

<sup>78</sup> CS Byggepartner. Referanse 2016/37070. Side 7

gebyret bør ilegges høyere enn det som er vanlig for tilsvarende brudd.”<sup>79</sup> Takentreprenør fikk et overtredelsesgebyr på kr 75 000.

Som vist i sak CS Byggepartner og Takentreprenør AS kan virksomhetens svake økonomi påvirke utmålingen i den grad at virksomheten ikke blir ilagt et gebyr høyere enn det som gis for tilsvarende overtredelser. I tillegg vurderes det om overtredelsesgebyret er uforholdsmessig og urimelig sett opp mot lovbruddets alvorlighet. Utfordringen med denne vurderingen som innebærer sammenligning mot andre overtredelser kan forekomme hvis det ikke foreligger forvaltningspraksis på den typen lovbrudd fra før. Det kan da alternativt vurderes mot Økokrims retningslinjer, men dette vil ikke kunne være en presis sammenligning da det er en utdatert retningslinje og den er beregnet på lovbrudd som anmeldes.

For å fastslå en virksomhets økonomiske evne er det i enkelte saker blitt sett hen til hvor stor prosentandel overtredelsesgebyret utgjør av driftsinntektene. Dette ble gjort i sak Jo Tollefsen.<sup>80</sup> I denne saken ble det regnet ut at et gebyr på 100 000 kroner utgjorde 1,29% av driftsinntektene. I sak Snekkerkompaniet har direktoratet gjort følgende vurdering om en prosentvis andel av virksomhetens overskudd: ”Det er videre vurdert slik at «virksomhetens økonomiske evne», slik det er formulert i lovteksten, sikter seg til en samlet vurdering av virksomhetens økonomiske forhold, ikke bare årsresultat. Det ville derfor vært lite skjønnsmessig å bare legge virksomhetens årsresultat til grunn for utmålingen av gebyrets størrelse.”<sup>81</sup> Det kan altså brukes som et moment, men virksomhetens økonomiske evne kan ikke baseres kun på hvor stor prosentandel overtredelsesgebyret vil utgjøre.

### **3.3.10 Preventiv effekt**

Ved vurderingen av den preventive effekten er det både individualpreventiv og allmennpreventive hensyn det er snakk om. Overtredelsesgebyr er en sanksjon med karakter av straff og skal være en sanksjon mot brudd på lovverket. Dette momentet er nært knyttet til de øvrige.

---

<sup>79</sup> Takentreprenør AS. Referanse 2017/9484

<sup>80</sup> Jo Tollefsen. Referanse 2017/12238

<sup>81</sup> Snekkerkompaniet AS. Referanse 2017/7843. Side 7

I forarbeidene er det uttalt at overtredelser ikke skal oppfattes som lønnsomt ved at gevinsten av bruddet vil være større enn sanksjonen man risikerer ved den lovstridige handlingen.<sup>82</sup> Denne uttalelsen kan også knyttes til momentet om virksomheten hadde oppnådd en fordel ved overtredelsen, da det er samme hensyn bak vurderingen.

Hvis en virksomhet tidligere har blitt ilagt forelegg kan prevensjonshensyn tale for at det forrige gebyret skal være et utgangspunkt for utmålingen. I sak Odd Hansen AS ble virksomheten ilagt overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser for arbeid i høyden, arbeidsplassforskriften §6-5 tredje ledd, jf §2-22, samt brudd på kravet til sikkert arbeidsmiljø etter aml § 4-4 første ledd.<sup>83</sup> Virksomheten hadde tre år tidligere blitt ilagt en straffereaksjon for lignende forhold. Virksomheten fikk da 75 000kr i forelegg og en mellomleder ble ilagt 10 000 kr i forelegg. I det aktuelle tilfellet hadde en arbeidstaker falt over fem meter under arbeid med takstoler. Arbeidstilsynet Vestlandet hadde argumentert at preventive hensyn taler for å skjerpe overtredelsesgebyrets størrelse sammenlignet med forelegget. Direktoratet uttaler følgende om problemstillingen:

”Selv om gode grunner taler for å reagere hardt på samme type overtredelser gjentar seg etter at virksomheten har fått en slik straffereaksjon, vil det i lys av forarbeidene være betenkelig å legge størrelsen på et tidligere forelegg til grunn for utgangspunkt for utmålingen av overtredelsesgebyret.”<sup>84</sup>

Direktoratet fastslår senere i vedtaket at tidligere forelegg ikke kan være utgangspunkt, men kan tas i betraktning, og uttaler følgende:

”Direktoratet er enig i at prevensjonshensyn taler for å fastsette et høyt gebyr, men finner som allerede nevnt grunn til å understreke at størrelsen på forelegget fra 2013 ikke kan legges til grunn som utgangspunkt for utmålingen. Foreleggets størrelse er likevel relevant å ta i betraktning når det skal vurderes hvor høyt overtredelsesgebyret må settes for å gi den ønskede preventive effekten.”<sup>85</sup>

Vurderingen om et overtredelsesgebyr er individuell preventivt og allmennpreventivt vil være svært skjønnsmessig, men det kan også ses hen til lignende saker. Sak Jo Tollefsen viser til

---

<sup>82</sup> Prop.83 L (2012-2013) side 57

<sup>83</sup> Odd Hansen AS. Referanse 2016/11603

<sup>84</sup> Odd Hansen AS. Side 4

<sup>85</sup> Odd Hansen AS. Side 7



direktoratet til rettspraksis for å sammenligne, sakene hadde likartede brudd. I Rt-1995-278 hadde Høyesterett kommet frem til at en bot på 50 000 kroner ville ha tilstrekkelig preventiv effekt. Direktoratet omregnet dette til å tilsvare 70 000 kroner i dagens kronekurs. Dette ble vektlagt under utmålingen for å sikre den preventive effekten.

Den preventive effekten henger særlig sammen med virksomhetens økonomi, da den preventive effekten vil oppleves forskjellig for virksomhet med god økonomi mot virksomheter med svak økonomi. Dette er også et av hovedhensynene til at utmålingen etter denne bestemmelsen skjer etter en skjønnsmessig vurdering. Den preventive effekten vurderes også tett opp mot momentet om overtredelsen kunne vært unngått ved retningslinjer, instruksjon, opplæring eller på annen måte da dette er forhold virksomheten kan kontrollere og endre.<sup>86</sup>

## **3.4 Andre momenter**

### **3.4.1 Retningslinjer for utmåling**

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven har departementet lagt vekt på at det må etableres gode retningslinjer for bruken av overtredelsesgebyr for å sikre en god og enhetlig praksis.<sup>87</sup> Gode retningslinjer vil også resultere i forutsigbarhet for de som blir ilagt overtredelsesgebyr.

Arbeidstilsynets retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr er utarbeidet av avdeling for lov og regelverk. Det er en avdeling i Direktoratet for Arbeidstilsynet, som regnes som et overordnet organ for Arbeidstilsynet. Forvaltningens oppbygging er hierarkisk, dette medfører at direktoratet har instruksjonsmyndigheten ovenfor sin egen og underordnede organer.<sup>88</sup> En slik retningslinje er en generell instruks om saksbehandlingen og lovtolkningen. Arbeidstilsynets retningslinjene er ikke gitt som rundskriv, men vil likevel legge føringer for hvordan praksisen skal utføres.

Arbeidstilsynets retningslinjer er lite detaljerte om hvilke beløp de ulike bruddene skal straffes med. Retningslinjene gir veiledning om hvilke momenter som skal vektlegges og hvordan de skal tolkes, men det gis lite veiledning for beløpets størrelse. Dette har resultert i

---

<sup>86</sup> Eksempelvis vektlagt i sak Jo Tollefsen, side 5.

<sup>87</sup> Prop.83 L (2012-2013) side 60

<sup>88</sup> Eckhoff og Smith. *Forvaltningsrett*. Oslo 2014. Side 146

at gebyrene har variert i størrelsesorden fra region til region. Dette er også et resultat av at overtredelsesgebyrene utmåles individuelt. Det gis i Arbeidstilsynets retningslinjer positive føringer for skjønnsutøvelsen, dette gjøres ved at det opplyses om at enkelte situasjoner skal anses som mer alvorlige og skal ilegges mer vekt ved utmålingen. Eksempelvis vises det til at klart klanderverdig oppførsel i vurderingen av skyldspørsmålet kan ilegges vekt ved utmålingen. De fleste av føringene for skjønnsutøvelsen er generelle uttalelser og det legges vekt på at det skal gjøres en totalvurdering av beløpet.

Det er uttalt at utmålingen av overtredelsesgebyr etter aml §18-10 skal avstemmes mot strafferettslige reaksjoner slik at det ikke blir høyere enn det generelle nivået på bøter ilagt av politi og domstol<sup>89</sup>. Dette gjøres ved å se til Økokrims retningslinjer. Økokrims retningslinje for reaksjonsfastsettelse i saker som omhandler arbeidsmiljøkriminalitet er i år 12 år gammel. Satsene er ikke oppdaterte og vil naturlig nok være mindre veiledende i dag enn de var desember 2006. Direktoratet for Arbeidstilsynet har også vektlagt alderen på økokrims retningslinjer i en klagesak fra november 2017 og de har vurdert følgende ”Retningslinjene er fra 21. Desember 2006, slik at de unike satser må oppjusteres noe.”<sup>90</sup> Økokrims retningslinje ilegges også betydelig vekt i mange saker for å finne ut hvor stort overtredelsesgebyret skal være. Denne er som nevnt fra 2006 og vil måtte oppjusteres noe for å tilsvare dagens økonomi. Denne tar heller ikke hensyn til utviklingen som har skjedd i samfunnet og burde ha vært oppdatert. Imidlertid brukes denne som en retningslinje, og ikke som en mal eller fasit, noe som gjør at den kan benyttes som relevant kilde. Dette under forutsetning av at det tas hensyn til at retningslinjen er 12 år gammel.

På enkelte områder har Arbeidstilsynet satt en ramme for hva overtredelsesgebyret normalt skal kunne være. Dette var tilfellet da Arbeidstilsynet aksjonerte mot usikret arbeid i høyden, hvor de uttalte på egne hjemmesider og i media at et brudd på sikkerhetsbestemmelsene for arbeid i høyden normalt vil komme på minst 50 000 kroner.<sup>91</sup> Fordelen med dette er at det skaper forutberegnelighet for virksomhetene, samt har en preventiv effekt. Dette er også i tråd med Økokrims retningslinje for reaksjonsfastsettelse som fastsetter at ved fare for fall skal det ikke gis under 50 000 kroner i reaksjon til foretak.

---

<sup>89</sup> Arbeidstilsynets retningslinjer for tilsyn. Retningslinje for bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse. Referanse 2009/12620

<sup>90</sup> Jo Tollefsen AS. Referanse 2017/12238. Side 5.

<sup>91</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/stanset-arbeidet-pa-2-av-5-byggeplasser/> (sist besøkt 02.03.18)

Det er også ønskelig at etaten opptrer enhetlig i utmålingen av gebyrer. Dette vil i praksis ikke si at gebyrene er like store, da det kan gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak, men at momentene listet opp i bestemmelsen vurderes likt.<sup>92</sup>

### 3.4.2 Forvaltningspraksis

Bruddene som kan resultere i overtredelsesgebyr etter aml §18-10 kan variere i stor grad. Mange av sakene vil ikke være like, eller passe med alle momentene listet opp i aml § 18-10. Listen er som nevnt ikke uttømmende og dette betyr andre momenter kan også spille inn i utmålingen av overtredelsesgebyr.

Utmålingen i tidligere saker skaper presedens for senere saker. Det er i mange av klagesakene lagt stor vekt på hva tilsvarende overtredelser har fått i gebyr. Dette kan ses i en sak (Felleskjøpet) som omhandlet vern mot bevegelige deler på en bormaskin.<sup>93</sup> Virksomheten fikk 75 000 kroner i overtredelsesgebyr. I denne saken hadde ikke direktoratet noen tilsvarende saker å vise til da de skulle fastsette overtredelsesgebyret. Det ble forsøkt trekke en parallell til saker hvor virksomheter hadde fått overtredelsesgebyrer som et resultat av mangel på stillas og krav til sikkert arbeid i høyden. Direktoratet påpekte her at sakene var av forskjellig art, men begge lå innenfor arbeidsgivers kontrollsfære og kunne enkelt vært oppdaget og forebygget. Det ble fastslått at for denne typen overtredelser (mangel på stillas og sikkert arbeid i høyden) lå overtredelsesgebyrene i størrelsesordenen 50 000 til 200 000 kroner. Direktoratet argumenterer at et gebyr på 75 000 kroner ville være i det nedre sjikt av Arbeidstilsynets utmålingspraksis, og ville ikke anses som urimelig sett hen til lovbruddets art, den preventive effekten og virksomhetens økonomiske evne.

At sakene skaper presedens og benyttes som et moment i utmålingen kan også illustreres ved at Felleskjøpet-saken senere ble benyttet som kilde i ny sak (Austmann Bryggeri) som også omhandlet vern mot bevegelige deler på en skrukvern.<sup>94</sup> Virksomheten fikk i dette tilfellet kun 25 000 kroner i overtredelsesgebyr på grunn av vesentlig dårligere økonomi enn i Felleskjøp-saken. Det ble uttalt at dette lå under det nivået Arbeidstilsynet normalt benytter for lignende lovbrudd. Det kan også nevnes at det ble i februar og mars 2018 gjennomført 219 tilsyn hvor det ble avdekket mangelfullt maskinvern mot bevegelige deler i halvparten av

---

<sup>92</sup> Arbeidstilsynets retningslinjer for tilsyn. Retningslinje for bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse.

<sup>93</sup> Felleskjøpet Agri SA. Referanse 2016/35350 (Vedlegg 4)

<sup>94</sup> Austmann Bryggeri. Referanse 2016/37770

tilfellene.<sup>95</sup> Dette illustrerer at det er et stort problem med mangelfullt maskinvern, selv om det ikke har vært gitt overtredelsesgebyr for disse forholdene før Felleskjøpet og Austmann bryggeri-sakene. Grunnen til dette kan være at det ikke har vært et fokusområdet før nå.

### 3.4.3 Forutberegnelighet og likebehandling

Det er i stor grad ønskelig med forutberegnelighet og likebehandling for like lovbrudd. Dette er også diskutert i forarbeidene, men er likevel ikke tatt inn som et eget moment opplistet i bestemmelsen. Forarbeidene uttaler følgende:

”For å sikre forutberegnelighet og tillit er det imidlertid viktig at tilsynsmyndighetene samordner sin praksis internt, slik at man får en enhetlig og lik praktisering av bruken av overtredelsesgebyr. Det er særlig viktig at praksis ved illeggelse av overtredelsesgebyr er konsekvent. Ulik praksis kan foruten å føre til ugyldighet også føre til at tilliten til systemet svekkes.”<sup>96</sup>

Faren ved å legge for mye vekt på tilsvarende saker er at det kan hindre en individuell utmåling. Hvis de øvrige momentene ikke blir ilagt vekt kan det forekomme urimelige resultat eller resultat som ikke har sin tilsktede virkning. Dette avhenger i stor grad av virksomhetens økonomi. Forutberegnelighet og likebehandling er ikke tilsvarende med at virksomheter får like store gebyrer. Det er avhengig av at momentene vurderes likt, utfallet vil deretter bli ulikt grunnet forskjellig utgangspunkt hos de enkelte virksomheter og overtredelser.

Slik praksisen er i dag kan det imidlertid for virksomheten virke noe vilkårlig hvem som blir ilagt overtredelsesgebyr og hvor store gebyrene er. Dette skyldes i stor grad at hjemmelen er ny og ikke har blitt benyttet før nå i nyere tid. Det er ikke like kjent i alle bransjer at man risikerer overtredelsesgebyr for brudd og et varsel om overtredelsesgebyr kan komme overraskende på virksomheter som tidligere har vært vant til å kun motta pålegg om å rette opp lovbruddene. I tillegg reagerer noen virksomheter på at gebyrenes størrelse varierer i så stor grad. Dette var tilfellet ved tilsyn hos Mesta AS.<sup>97</sup> Virksomheten ble ilagt et

---

<sup>95</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/avdekket-mangelfullt-maskinvern-i-halvparten-av-tilsynene/> (sist besøkt 24.04.2018)

<sup>96</sup> Prop 83 L (2012-2013) side 60

<sup>97</sup> Har fått innsyn i alle sakens dokumenter gjennom Mestas HMS-sjef. (Arbeidstilsynets referanse 2017/52516).

overtredelsesgebyr på 150 000 kroner for manglende maskinvern mot bevegelige deler. Saken er påklaget og enda ikke behandlet av direktoratet, den er derfor ikke endelig avgjort per mai 2018. En av hovedgrunnene til klagen er ulovlig forskjellsbehandling. Virksomheten argumenterer i sin klage at illeggelsen og utmålingen er et resultat av usaklig forskjellsbehandling. Dette begrunnes ved at virksomheten har avdekket identiske forhold hvor det ikke er ilagt overtredelsesgebyr. Virksomheten viser også til det de omtaler som ”identiske saker” hvor overtredelsesgebyret er fastsatt til 75 000 kroner, og argumenterer at de vanskelig kan forså at en økning med 100%. Det virker som virksomheten i sin klage kun vektlegger utfallet og ikke har tatt hensyn til at utmålingen gjøres etter en konkret helhetsvurdering i den enkelt sak. Det vil som nevnt ikke være ulovlig forskjellsbehandling hvis momentene i de ulike sakene er vurdert likt. Denne saken illustrerer at likebehandling og forutberegnelighet ikke alltid er synlig for virksomheten.

#### **3.4.4 Utenforliggende hensyn**

Det er ikke alle øvrige momenter som kan vektlegges i utmålingen. Momenter som kan vektlegges må være saklige eller relevante. Usaklige eller utenforliggende hensyn kan ikke vektlegges.<sup>98</sup>

Eksempler på hvor direktoratet ikke har tatt noe med i vurderingen grunnet det ble antatt å være utenforliggende hensyn kan eksempelvis ses i klagesaken IP Prosjekter.<sup>99</sup> I denne saken klagde virksomheten på utmålingen av overtredelsesgebyret som var ilagt dem på grunn av brudd på bestemmelsene om usikret arbeid i høyden. Virksomheten anførte i klagen at i vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse burde det tas hensyn til hvor mye virksomheten hadde betalt i skatt og hvor mange arbeidsplasser de hadde skapt. Dette ble avvist av klageinstansen, direktoratet, da de vurderte dette til å være utenforliggende hensyn.

### **3.5 Helhetsvurdering**

Hjemmelen for overtredelsesgebyr er som nevnt bygget opp slik at Arbeidstilsynet ikke har en plikt til å ilegge gebyret, de *kan*. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av om det vil

---

<sup>98</sup> Eckhoff og Smith. *Forvaltningsrett*. Side 385

<sup>99</sup> IP Prosjekter. Referanse 2017/23218

være hensiktsmessig med denne forvaltningssanksjonen.<sup>100</sup> Denne helhetsvurderingen vil være en skjønnsmessig vurdering.

Som en del av helhetsvurderingen vurderes også om gebyret vil være uforholdsmessig og urimelig. Reaksjonen må være forholdsmessig mot den begåtte overtredelsen. Dette blir ofte vurdert opp mot virksomhetens økonomiske evne og om virksomheten har fått andre reaksjoner. Vurderingen av om overtredelsesgebyret er forholdsmessig og rimelig sammenlignes med en ”sikkerhetsventil” for å sikre at resultatet av utmålingen er korrekt og ikke urimelig.

Vurderingen om overtredelsesgebyret er forholdsmessig og rimelig gjøres i tilnærmet alle de vedtakene som er tidligere behandlet i denne oppgaven. Det siktes da til om summen er forholdsmessig og rimelig, ikke selve ileggelsen. Dette vurderes opp mot lovbruddets alvorlighet. Et eksempel hvor dette ble gjort finnes i sak Takentreprenør: ”Direktoratet finner imidlertid heller ikke at virksomhetens økonomi er så dårlig at et gebyr på 75 000 kroner er uforholdsmessig eller urimelig sett opp mot lovbruddets alvorlighet”<sup>101</sup>

Før overtredelsesgebyr vedtas får virksomheten mulighet til å komme med innsigelser. Dette gjøres etter at det er sendt ut varsel om overtredelsesgebyr med et varslet på inntil en viss sum i gebyr. Virksomhetens kan i praksis påvirke utmålingen hvis de kommer med innsigelser mot enkelte av momentene, også den skjønnsmessige helhetsvurderingen kan påvirkes ved å komme med ytterligere opplysninger.

### **3.6 Oppsummering**

Som det kan ses i kapittel 3 er det en rekke ulike momenter som kan vurderes ved utmålingen av overtredelsesgebyr etter §18-10. Det kan også være flere momenter enn de som blir diskutert i denne oppgaven, men det er disse som er gjengangere i forvaltningspraksisen jeg har hatt tilgang til.

---

<sup>100</sup> Prop. 83 L (2012-2013) side 88

<sup>101</sup> Takentreprenør. Referanse 2017/9484

Utmålingen er et resultat av en konkret helhetsvurdering. Selv om det er en rekke momenter det skal legges særlig vekt på etter bestemmelsens ordlyd, vil utmålingen i stor grad være et resultat av denne helhetsvurderingen.

I mange tilfeller er utgangspunktet for utmålingen tidligere forvaltningspraksis eller retningslinjer fra Økokrim. Praksis viser at det her blir vurdert om momentene taler for om gebyret bør legges høyere eller lavere enn tidligere praksis. Utfordringen er å bestemme i hvor stor grad de forskjellige momentene skal vektlegges og her særlig hvor mye dette skal utgjøre i kroner. Dette er en skjønnsmessig vurdering og denne vurderingen fremkommer ikke av vedtakene, dette fordi det er et resultat av helhetsvurderingen. Selv om momentene i vurderingen taler for et høyt beløp vil det kunne være vanskelig å fastslå dette konkret og enkeltvis. Dette er heller ikke et krav. Forvaltningen står relativt fritt her i sin skjønnsetøvelse. Særlig på områder hvor det ikke tidligere er ilagt overtredelsesgebyr kan denne skjønnsmessige vurderingen av utmålingen være utfordrende, da det ikke foreligger noen andre tilsvarende saker å sammenligne med.

Praksis viser at enkelte momenter vektlegges oftere enn andre i utmålingen. Under utmålingen vektlegges i stor grad virksomhetens økonomiske evne, denne blir knyttet opp mot den preventive effekten. I tillegg vektlegges overtredelsens alvorlighetsgrad. Hvis det foreligger gjentakelse vil dette også være et moment som i praksis er vektlagt mer enn andre. I mange av tilfellene har disse momentene påvirke utmålingen i skjerpene grad.

## 4 Standardisering av utmåling etter arbeidsmiljøloven

### §18-10

#### 4.1 Generelt

Et spørsmål som reiser seg er om arbeidsmiljøloven § 18-10 åpner for standardisering av størrelsen på overtredelsesgebyret. Dette vil si at en overtredelse av en gitt hjemmel vil utløse et gebyr av en forhåndsbestemt størrelse.

Etter forarbeidene til forvaltningsloven vil det måtte bero på en tolkning av særloven om utmåling skal skje etter faste satser, individuelt, eller en kombinasjon. Det fastslås følgende: ”Utgangspunktet kan sies å være individuell utmåling, men det kreves ikke sterke holdepunkter i særloven for at det er hjemmel for utmåling etter faste satser.”<sup>102</sup>

Etter ordlyden i §18-10 kan det antas at det skal gjøres en individuell utmåling i den enkelte sak, dette fordi ”ved utmålingen skal det legges særlig vekt på” taler for en individuell utmåling. Dette støttes opp av forarbeidene hvor det er uttalt følgende: ”Departementet vil igjen understreke at utmålingen skal skje individuelt. Det må blant annet ses hen til hvor alvorlig overtredelsen er, og til virksomhetens økonomiske evne.”<sup>103</sup> og ”De må foreta en konkret og grundig helhetsvurdering før et eventuelt gebyr kan ilegges. I denne vurderingen må ikke bare retningslinjene som oppstilles i loven vurderes, men også de retningslinjene som skal utarbeides.”<sup>104</sup> Også etter Arbeidstilsynets egne nåværende retningslinjer skal utmålingen av gebyret skje etter en konkret vurdering i hver enkelt sak.<sup>105</sup>

En standardisering av gebyrene etter arbeidsmiljøloven § 18-10 vil stride mot hensynet til den individualpreventive effekten den vil ha for den enkelte virksomhet. For resurssterke virksomheter vil ikke et lavt gebyr være like effektivt og hensiktsmessig. Og til motstykke kan det bli uforholdsmessig for en mindre virksomhet. Det kan gis rammer og føringer for at slike lovbrudd skal prioriteres og i hvilke tilfeller det skal gis overtredelsesgebyr.

---

<sup>102</sup> Prop. 62 L (2015-2016) side 195

<sup>103</sup> Prop. 83 L (2012-2013) (side 57) Punkt 3.4.10.5

<sup>104</sup> Prop. 83 L (2012-2013) Nederst side 49

<sup>105</sup> Arbeidstilsynets retningslinjer for tilsyn. Retningslinje for bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse. Side 14



Det kan altså konkluderes med at etter arbeidsmiljøloven §18-10 skal det skje en individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

## 4.2 HMS-kort

Dette er aktuelt å diskutere videre grunnet nye interne instruksjoner utarbeidet av direktoratet for Arbeidstilsynet som omhandler bruken overtredelsesgebyr ved brudd på HMS-kortplikten.

HMS-kort er personlig og skal identifisere arbeidstaker og arbeidsgiver, og sikrer en oversikt over de ulike aktørene i bransjen.<sup>106</sup>

Etter de nye instruksene skal manglende HMS-kort, som hovedregel sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Arbeidsgiver plikter å sørge for at alle ansatte som utfører arbeid på bygge og anleggsplasser innehar et gyldig HMS-kort, dette følger av forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser §4. Virksomheter som har renholdsarbeidere plikter også sørge for arbeidstakerne har HMS-kort etter forskrift om godkjenning av renholdsvirksomheter m.m §9. At ansatte i bransjer som er pålagt det innehar HMS-kort anses som viktig og kan ved særlig graverende forhold bli politianmeldt og resultere i opptil tre måneders fengsel.

Arbeidstilsynet vurderer at det vil være tilnærmet lik vurdering for følgende momenter bruddets alvorlighet, forebygging, skyldspørsmålet, fordel og den preventive effekten. Det følger også av forarbeidene til arbeidsmiljøloven at den konkrete vektningen mellom forholdet mellom momentene overlates til praksis. Dette begrunnes med: ”Dette fordi typetilfellene kan være svært ulike, både hva angår overtredelse og overtredere, slik at det er vanskelig å si noe på generelt grunnlag om hvordan momentene skal vektlegges i forhold til hverandre.”<sup>107</sup> Det kan antas at HMS-Kort vil være et typetilfelle hvor de nevnte momentene vil kunne vurderes likt da de forhold knyttet til overtredelsen ofte vil være tilnærmet identisk.

Virksomhetens økonomiske evne er ett av momentene som vil variere fra tilfelle til tilfelle. Tilsvarende vil vurderingen vil det være varierende vurderinger av om overtredelsen er gjort for å fremme virksomhetens interesser, om det er ilagt andre reaksjoner, og den individualpreventiv effekten. Dette selv om overtredelsene er tilnærmet lik.

---

<sup>106</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/hms-kort-i-bygg-og-anlegg/> (Sist besøkt 02.04.2018)

<sup>107</sup> Prop 83 L (2012-2013) side 60

Arbeidstilsynet har på sin hjemmeside gått ut med at brudd på plikten HMS-kort er angitt til å utløse et beløp på minimum 10 000 kroner.<sup>108</sup> Det er etter interne instruksjoner gitt veiledning på at brudd på reglene om HMS-Kort skal utløse et overtredelsesgebyr på mellom 10 000 og 15 000 kroner, dette vil være en gitt høyere sum hvis det er oppdaget gjentakelse. I tillegg skal overtredelsesgebyret tillegges et gitt beløp for hver ansatt som ikke har gyldig HMS-kort. Dette kan ikke være tale om en standardisering av utmålingen, men mer en standardisering av ileggelsen. Imidlertid vil så smale rammer for utmålingen sette en hindring for en individuell utmåling. En slik praksis vil ikke ta hensyn til den nære sammenhengen det er mellom virksomhetens økonomi og den preventive effekten.<sup>109</sup>

Hvis det settes faste satser og ikke intervaller vil dette stride mot ordlyden og lovgivers mening med hjemmelen. Det kommer klart frem at både ileggelsen og utmålingen av overtredelsesgebyr skal være et resultat av en konkret helhetsvurdering. Ved å sette faste satser for gebyrene hindrer dette den konkrete helhetsvurderingen ved utmålingen. Dette kan også bli resultatet hvis det legges føringer for utmålingen som tillater et snevert handlingsrom, som i dette tilfellet. Selv om det i dette tilfellet ikke er satt faste satser, er intervallene små. Dette kan i praksis resultere i at det ikke er en reell mulighet for individuell utmåling og det bør utvises forsiktighet med å gi for smale rammer for utmålingen gjennom interne retningslinjer.

---

<sup>108</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/overtredelsesgebyr-ved-manglende-hms-kort/> (sist besøkt 01.05.2018)

<sup>109</sup> Sammenhengen er diskutert i punkt 3.3.10.

## 5 Rettspolitisk vurdering

### 5.1 Utsiktede virkninger

En utvidet bruk av overtredelsesgebyrer kan ha medført utilsiktede virkninger. Eksempelvis har arbeidsmiljøloven hatt hjemmel for overtredelsesgebyr siden 2013. Bruken av overtredelsesgebyr har imidlertid hos Arbeidstilsynet ikke vært utbredt før de siste årene. Utviklingen av bruken av overtredelsesgebyr kan illustreres med statistikk fra Arbeidstilsynets årsrapport. Denne viser det i 2014 ble vedtatt kun 9 overtredelsesgebyr. Året etter ble det vedtatt 34 stykk. Så er det en relativt stor økning med 96 vedtak om overtredelsesgebyr i 2016 og 177 vedtak om overtredelsesgebyr i 2017.<sup>110</sup>

Etaten beskriver selv at deres arbeid har som formål å motivere arbeidsgivere til å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø, dette gjøres gjennom tilsyn og veiledning<sup>111</sup>. En utfordring med overtredelsesgebyr er at virksomhetene som etaten gjør tilsyn hos risikerer å få store gebyrer ved eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven. Mange inspektører opplever å møte motvilje til å samarbeide med arbeidstilsynet, dette fordi det kan virke som om etaten har gått fra å ha en veiledende rolle med tiltak som pålegg og veiledning. Det er klart denne typen tiltak fremdeles brukes i stor grad, men for virksomheter som mottar overtredelsesgebyrer og i bransjer som det statistisk sett blir utskrevet flere overtredelsesgebyrer til vil det oppfattes som en større risiko å oppgi informasjon om lovbruddet og samarbeide med etaten.

Dette har også vært tatt opp i Høyesterett i forbindelse med foretaksstraff. I Rt-2015-1504 var en arbeidstaker skadet etter et fall. Årsaken til fallet var dårlig belysning i fabrikklokalet og arbeidsgiver var kjent med problemet med belysningen. Påtalemyndighetene hadde nedlagt påstand om at foretaksstraffen burde bli satt til 500 000 kr, noe som samsvarer med boten som var originalt krevd i forelegget. Flertallet uttaler følgende: ”Bøtenivået i en sak som dette må heller ikke være så høyt at det motvirker åpen og samvittighetsfull rapportering av arbeidsulykker. Jeg finner at et passende nivå er 100 000 kroner.”<sup>112</sup> Høyesterett viser her

---

<sup>110</sup> Arbeidstilsynets årsrapport for 2017. Side 6

<sup>111</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/> (sist besøkt 08.02.2018)

<sup>112</sup> Se avsnitt 47

forsiktighet med å sette boten for høyt og lar det komme virksomheten til gode at de har et godt HMS system.

Det er derfor særlig viktig å ta hensyn til Høyesteretts poeng i den overnevnte sak om et sanksjonsnivå som også ivaretar virksomhetens motivasjon til en åpen dialog med Arbeidstilsynet.

Forholdet og tilliten til Arbeidstilsynet er også delvis forsøkt ivaretatt gjennom Arbeidstilsynets interne retningslinjer, hvor det uttales at hvis brudd oppdages gjennom veiledning, søknader om godkjenning av renholdsvirksomhet eller arbeidstidsordning skal overtredelsesgebyr som hovedregel ikke benyttes. Dette er begrunnet i at samarbeidet og tilliten til Arbeidstilsynet ikke skal svekkes. Det ville vært lite hensiktsmessig å reagere med overtredelsesgebyr til virksomheter som søker veiledning og hjelp for å sikre at de følger arbeidsmiljølovens regler, det ville kunne resultere i mindre slike henvendelser hvis risikoen for pønale reaksjoner var stor. Det kan også nevnes at Arbeidstilsynet gjennomførte totalt 13 876 tilsyn i 2017. Det ble her anmeldt 134 tilfeller og vedtatt 177 overtredelsesgebyr. Det er altså et fåtall av virksomhetene som får en sanksjon etter et tilsyn.<sup>113</sup>

## **5.2 Avsluttende oppsummering**

Overtredelsesgebyr har som nevnt som formål å sikre en mer lik behandling av overtredelser. Forvaltningen innehar spesialkompetanse på området og god kjennskap til kravene og lovverket som er knyttet til sine områder. Imidlertid er overtredelsesgebyr en ny sanksjonsmetode som forvaltningen ikke har benyttet over lengere tid. Dette medfører at det kan forekomme usikkerhet knyttet til den konkrete utmålingen.

Utfordringen med utmåling av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven og andre hjemler som krever en individuell vurdering er at det er kompleks vurdering med mange ulike hensyn. Tilsynelatende likartete brudd kan og skal resultere i ulike størrelser på overtredelsesgebyrene etter en helhetsvurdering. Grunnen til at resultatet er ulikt i mange tilfeller er begrunnet i virksomhetens økonomi. Dette er et moment som vektlegges mye og knyttes opp mot den preventive effekten.

---

<sup>113</sup> Arbeidstilsynets årsrapport for 2017. Side 6

Etter hvert som det foreligger flere saker som blir behandlet på de enkelte områder vil det resultere i en mer helhetlig praksis. Forvaltningspraksisen på enkelte områder bærer preg av at bestemmelsen er ny og det er få tilsvarende saker å sammenligne med. Det kan derfor antas dette vil stabilisere seg over tid. Dette har eksempelvis skjedd på området ved brudd på bestemmelser om sikkert arbeid i høyden, hvor det nå er mange tilsvarende saker å sammenligne med som gir et godt utgangspunkt for utmålingen.

Forutsigbarheten ved utmåling og ileggelsen vil også kunne antas stabiliserer seg etter hvert som det kommer med praksis. Formålet med overtredelsesgebyr er pønalt, det skal føles som en negativ reaksjon fra samfunnet. At dette kan komme overraskende på enkelte virksomheter kan forklares med at de er vant til at denne typen reaksjoner kommer fra påtalemyndigheten og ikke forvaltningen. Forutberegnelighet og likebehandling vil ved en individuell utmåling ikke kunne ses ved å bare sammenligne beløpets størrelse, men hvordan momentene er vurdert i den enkelte sak. Kjernen i at det skal gjøres en individuell skjønnsmessig helhetsvurdering er at det vil resultere i overtredelsesgebyr i ulike størrelser.

# Kildeliste

## Lover

Grunnloven	Lov 17. Mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Vassdragsreguleringsloven	Lov 14. desember 1917 nr.17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag
El-tilsynsloven	Lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Økonomisk soneloven	Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
Motorferdselloven	Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Forbrukermerkeloven	Lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv.
Mesterbrevloven	Lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring
Energiloven	Lov 29. juni 1990 nr.50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.
Kringkastingsloven	Lov 04. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester
Legemiddeloven	Lov 04. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v.

Luftfartsloven	Lov 11. juni 1993 nr 101 om luftfart
Sjøloven	Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten
Politi-loven	Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet
Folketrygdloven	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd
Deltakerloven	Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst
Personopplysningsloven	Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger
Vannressursloven	Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann
Svalbardmiljøloven	Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard
Yrkestransportlova	Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy
Valgloven	Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre
Fagskoleloven	Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning
Ekmo-loven	Lov 04. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon
Klimakvoteloven	Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser
Universitets- og høyskoleloven	Lov 15. januar 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler
Straffeloven	Lov 20 mai 2005 nr. 28 om straff
Arbeidsmiljøloven	Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
Akvakulturloven	Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

Lov om måleenheter, måling og normaltid	Lov 26. januar 2007 nr. 4 om måleenheter, måling og normaltid
Skipssikkerhetsloven	Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet
Konkurranseloven	Lov 05. mars 2007 nr.12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger
Børsloven	Lov 29. juni 2007 nr. 74 om regulerte markeder
Verdipapirhandeloven	Lov 29. juni 2007 nr.75 om verdipapirhandel
Tolloven	Lov 21. desember 2007 nr.119 om toll og vareførsel
Havressurslova	Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar
Omstillingslova	Lov 06, juni 2008 nr. 38 om meldeplikt ved nedlegging av næringsverksemd
Plan og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr, 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Markedsføringsloven	Lov 09. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.
Dyrevelferdsloven	Lov 19. juni 2009 nr.97 om dyrevelferd
Mineralloven	Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser
Havenergilova	Lov 04. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs
Sivilbeskyttelsesloven	Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret
Edelmetalloven	Lov 03. september 2010 nr. 52 om varer av edelt metall mv.



Folkehelseloven	Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid
Elsertifikatloven	Lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater
Verdipapirfondloven	Lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond
Næringsberedskapsloven	Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap
A-opplysningsloven	Lov 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.
Skipsarbeidsloven	Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. For arbeidstakere på skip
Angrerettloven	Lov 20. juni 2014 nr. 27 om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom fast forretningslokaler
Lov om kredittvurderingsbyråer	Lov 20. juni 2014 nr. 30 om kredittvurderingsbyråer
Pasientjournalloven	Lov 20. juni 2014 nr. 42 om behandling av helseopplysninger ved ytelse av helsehjelp
Helseregisterloven	Lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger
Helseregisterloven	Lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger
Losloven	Lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen
Bildeprogramloven	Lov 06. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.
Karantene-loven	Lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte
Postloven	Lov 04. september 2015 nr. 91 om posttjenester
Skatteforvaltningsloven	Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning

Folkeregisterloven	Lov 09. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering
Anskaffelsesloven	Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
Taubaneloven	Lov 22. mai 2017 nr. 29 om taubaner
Tivoliloven	Lov 22. mai 2017 nr. 30 om fornøylesinnretninger

## **Forskrifter**

Forskrift av 15. februar 1983 nr. 86 etter rettsgebyrloven m.m (rettsgebyrforskriften)

Forskrift av 06. desember 1996 nr.1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Forskrift av 06. Desember 2011 nr. 1257 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)

Forskrift av 06. desember 2011 nr. 1356 om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften)

Forskrift av 30. Mars 2007 nr. 366 om HMS-kort på bygg- og anleggsplasser

Forskrift av 03. August 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser

Forskrift av 08. Mai 2012 nr.408 om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

Forskrift av 30. Juni 2014 nr. 925 om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven.

## **Forarbeider**

NOU 2003:15 Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff

Innst.O.nr.50 (2003-2004) A) Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (Konkurranseloven)

Prop.83 L (2012-2013) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)

Prop.62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)

## **Konvensjoner**

Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

## **Rettspraksis**

Rt-1981-745 (Isende)

Rt-1995-278

Rt-2000-996 (Bøhler-dommen)

Rt-2011-111 (Drosjeløyve)

Rt-2011-800

Rt-2011-910 (Tine-dommen)

Rt-2012-1556

Rt-2015-1504 (Rockwool)

## **Juridisk teori**

### **Bøker**

Berg, Bjørn O, *Forvaltningssanksjoner* (Oslo, 2005)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 10. utgave ( Oslo, 2014)

Graver, Hans Petter, *Alminnelig Forvaltningsrett*, 4. utgave (Oslo, 2015)

Stub, Marius, *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet* (Oslo, 2011)

### **Juridiske artikler**

Graver, Hans Petter. ”Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten” *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. 04-05/2004

Kolflaath, Eivind. ”Sannsynlighetsovervekt og kumulering av tvil.” *Lov og rett*. Vol 47, 3, 2008. s.149-165

### **Vedtak**

Arbeidstilsynets vedtak av 21.01.2015. Referanse 2015/18437 Sandnes kommune

Arbeidstilsynets vedtak av 02.02.2015 Referanse 2014/82136. Roberts Bygg

Arbeidstilsynets vedtak av 17.10.2016. Referanse 2016/11603 Odd Hansen

Arbeidstilsynets vedtak av 06.06.2017. Referanse 2016/35350 Felleskjøpet Agri SA

Arbeidstilsynets vedtak av 29.06.2017. Referanse 2016/37070 CS Byggepartner AS

Arbeidstilsynets vedtak av 05.07.2017. Referanse 2016/49808 Bigera AS

Arbeidstilsynets vedtak av 31.08.2017. Referanse 2016/37770 Austmann Bryggeri

Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2017/11828 Eiendom & Norske Hus

Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2017/14129 Hordatun Hotell

Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2015/27275 Gate Gourmet

Arbeidstilsynets vedtak av 03.11.2017. Referanse 2017/12238 Jo Tollefsen AS

Arbeidstilsynets vedtak av 13.11.2017. Referanse 2017/9484 Takentreprenør AS

Arbeidstilsynets vedtak av 20.11.2017. Referanse 2017/23218 IP Prosjekter

Arbeidstilsynets vedtak av 04.01.2018. Referanse 2017/7843 Snekkerkompaniet AS

## Nett

<https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/> (sist besøkt 08.02.2018)

<https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/stanset-arbeidet-pa-2-av-5-byggeplasser/> (sist besøkt 02.03.18)

<https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/27-arbeidsskadedodsfall-i-2017/> (sist besøkt 12.04.2018)

<https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/avdekket-mangelfullt-maskinvern-i-halvparten-av-tilsynene/> (sist besøkt 24.04.2018)

<https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/overtredelsesgebyr-ved-manglende-hms-kort/> (sist besøkt 01.05.2018)

<https://www.arbeidstilsynet.no/hms/hms-kort-i-bygg-og-anlegg/> (Sist besøkt 02.04.2018)

## Øvrige kilder

Arbeidstilsynets retningslinjer for tilsyn. *Retningslinje for bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse*. Arbeidstilsynets referanse 2009/12620.

Økokrims retningslinjer for reaksjonsfastsettelse. *Retningslinjer for reaksjonsfastsettelse i saker som omhandler arbeidsmiljøkriminalitet*. Økokrims referanse 7/2007-523

KOMPASS Tema nr. 1: Risiko for arbeidsskadedødsfall – sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere. (Februar 2018)

Arbeidstilsynets årsrapport for 2017. (Tilgjengelig på Arbeidstilsynets hjemmeside)

## **Vedlegg**

**Vedlegg 1:** Arbeidstilsynets vedtak av 21.01.2015. Referanse 2015/18437 Sandnes kommune

**Vedlegg 2:** Arbeidstilsynets vedtak av 02.02.2015 Referanse 2014/82136. Roberts Bygg

**Vedlegg 3:** Arbeidstilsynets vedtak av 17.10.2016. Referanse 2016/11603 Odd Hansen

**Vedlegg 4:** Arbeidstilsynets vedtak av 06.06.2017. Referanse 2016/35350 Felleskjøpet Agri

**Vedlegg 5:** Arbeidstilsynets vedtak av 29.06.2017. Referanse 2016/37070 CS Byggepartner AS

**Vedlegg 6:** Arbeidstilsynets vedtak av 05.07.2017. Referanse 2016/49808 Bigera AS

**Vedlegg 7:** Arbeidstilsynets vedtak av 31.08.2017. Referanse 2016/37770 Austmann Bryggeri

**Vedlegg 8:** Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2017/11828 Eiendom & Norske Hus

**Vedlegg 9:** Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2017/14129 Hordatun Hotell

**Vedlegg 10:** Arbeidstilsynets vedtak av 12.10.2017. Referanse 2015/27275 Gate Gourmet

**Vedlegg 11:** Arbeidstilsynets vedtak av 03.11.2017. Referanse 2017/12238 Jo Tollefsen AS

**Vedlegg 12:** Arbeidstilsynets vedtak av 13.11.2017. Referanse 2017/9484 Takentreprenør AS

**Vedlegg 13:** Arbeidstilsynets vedtak av 20.11.2017. Referanse 2017/23218 IP Prosjekter

**Vedlegg 14:** Arbeidstilsynets vedtak av 04.01.2018. Referanse 2017/7843 Snekkerkompaniet AS