



# Innst. 105 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:15 (2015–2016)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv er en forutsetning for å kunne videreføre den norske velferdsmodellen, jf. Prop. 83 L (2012–2013) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. Stortingets arbeids- og sosialkomité har uttalt at stadig grovere arbeidslivskriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv, og at norske myndigheter derfor må prioritere å motarbeide dette langt sterkere framover, jf. Innst. 15 S (2014–2015).

Arbeids- og sosialkomiteen har slått fast at i tillegg til arbeidsgivers og virksomhetenes ansvar, og partenes viktige rolle for forsvarlige arbeidsforhold, har statlige tilsynsorganer en svært viktig funksjon i myndighetenes arbeid med å sikre et anstendig arbeidsliv i tråd med lovverket. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet og politiets etterforskning og påtale av brudd på lovverket er sentrale virkemidler for å sikre at bestemmelsene i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) blir fulgt opp i virksomhetene. Arbeids- og sosialkomiteen har videre understreket behovet for bedre samordning mellom tilsyns- og kontrollatene. Komiteen har vist til at det her er tale om både komplekse og svært alvorlige problemstillinger som gjør det nødvendig å ha et utstrakt samarbeid.

Arbeidslivskriminalitet er definert som handlinger som bryter med norske lover om lønns-

og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven defineres som arbeidsmiljøkriminalitet og utgjør en del av arbeidslivskriminaliteten. Dette har betydelige konsekvenser for samfunnet, både fordi dagens standard for arbeidsmiljø risikerer å bli satt tilbake, og fordi det er risiko for at kriminelle aktører utkonkurrerer lovlig drevne virksomheter.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Stortinget har påpekt at det er behov for økt innsats fra myndighetene i å bekjempe sosial dumping. Den delen av arbeidsmiljøkriminaliteten som gjelder sosial dumping, er derfor i betydelig grad vektlagt i undersøkelsen. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på årene 2014 og 2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)
- Lovvedtak 78 (2012–2013), jf. Innst. 348 L (2012–2013) og Prop. 83 L (2012–2013) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)
- Innst. 333 S (2011–2012), jf. Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

- Innst. 15 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet
- Innst. 15 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 12. februar 2016. Departementene har i brev 10. og 14. mars 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. april 2016 og statsrådets svar 20. mai 2016 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

### Hovedfunn

- Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende:
  - følger ikke opp vedtak om stans godt nok
  - bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel
  - bruker anmeldelse lite som virkemiddel
- Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller.
- Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping.
- Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet.
- Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

### Riksrevisjonens merknader

#### *Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende*

Arbeidsmiljøkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og reaksjonene og konsekvensene for lovbrutere må avspeile dette. Det er viktig at reaksjonene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

I 2015 ga Arbeidstilsynet reaksjoner i 65 pst. av de 17 939 tilsyn som ble gjennomført. Varsel om pålegg og utstedelse av pålegg er de reaksjonsmidlene som Arbeidstilsynet brukte flest ganger. De strengere reaksjonsmidlene tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt. For eksempel brukte Arbeidstilsynet stans som pressmiddel i 2,2 pst. av tilsynene og overtredelsesgebyr i 0,1 pst. av tilsynene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig å øke bruken av reaksjoner som vil virke mer avskrekkende mot arbeidsmiljøkriminalitet.

#### ARBEIDSTILSYNET FØLGER IKKE OPP VEDTAK OM STANS GODT NOK

Arbeidsmiljøloven gir Arbeidstilsynet hjemmel til å stanse aktiviteter i en virksomhet. Stans brukes i to forskjellige typer situasjoner: Det kan brukes som et pressmiddel for å få virksomheten til å etterleve pålegg fra Arbeidstilsynet. Det kan også brukes til å stanse arbeid der det foreligger overhengende fare for liv og helse.

Riksrevisjonen har gjennomgått et utvalg saker for å belyse hvordan vedtak om stans er fulgt opp. Arbeidstilsynet har i hovedsak fulgt opp vedtakene om stans ved overhengende fare for liv og helse på en god måte. Vedtakene om stans som pressmiddel er derimot ikke fulgt opp godt nok. I nesten halvparten av sakene var det ikke noen form for oppfølging fra Arbeidstilsynets side etter at vedtak om stans ble fattet. Dette viser at Arbeidstilsynets egne retningslinjer om månedlig oppfølging av virksomheten og stedlig kontroll seks måneder etter at vedtaket om stans ble fattet, ikke etterleves godt nok.

Mange av virksomhetene som får vedtak om stans som pressmiddel, viser liten vilje eller evne til å rette seg etter pålegg. Gjennomgangen av de utvalgte sakene viser at Arbeidstilsynet ikke følger opp slike virksomheter mer enn de virksomhetene som har gitt tilbakemelding om at de har rettet opp. I en spørreundersøkelse til Arbeidstilsynet svarer ca. tre firedeler av inspektørene at tilsynet har middels eller små muligheter til å oppdage at virksomheter ikke overholder vedtak om stans.

Lite oppfølging av vedtak om stans fører til at det er lite sannsynlig at det vil bli oppdaget om en virksomhet ikke etterlever vedtaket. Riksrevisjonen vil peke på at lite oppfølging kan føre til at stans som pressmiddel får liten avskrekkende effekt, og svekke respekten for Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet.

#### ARBEIDSTILSYNET BRUKER OVERTREDELSESGEBYR LITE SOM VIRKEMIDDEL

I juni 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket. Det ble ved innføringen av dette virkemiddelet forutsatt at det ville gi en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, og at virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, skulle få en merkbar økonomisk reaksjon. Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen framhevet det økte omfanget av sosial dumping som en begrunnelse for å utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter, jf. Innst. 333 S (2011–2012).

Riksrevisjonen registrerer at overtredelsesgebyr har blitt svært lite brukt etter at dette virkemiddelet ble innført 1. januar 2014. Det er i perioden 2014–2015 ilagt 33 overtredelsesgebyrer. Spørreundersøkelsen til Arbeidstilsynet viser at en viktig årsak er at

det er ressurskrevende og komplisert å vurdere om det er grunnlag for å ilegge gebyr.

Gebyrene er i all hovedsak ilagt for forhold som gjelder sikkerhet, for eksempel farlig arbeid i høyden. Riksrevisjonen ser det som uheldig at Arbeidstilsynet ikke har innfridd forutsetningene om å bruke overtredelsesgebyr som et virkemiddel mot sosial dumping – noe som var en viktig begrunnelse fra Stortingets side. Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet i større grad burde ha tatt i bruk overtredelsesgebyr for å sikre mer effektiv håndhevelse av og respekt for arbeidsmiljøregelverket.

#### ARBEIDSTILSYNET BRUKER ANMELDELSE LITE SOM VIRKEMIDDEL

Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart. Arbeidstilsynet skal ved vurdering av anmeldelse legge vekt på hvor alvorlig lovbruddet er, og om det dreier seg om gjentatte lovbrudd, jf. Meld. St. 29 (2010–2011).

Riksrevisjonen registrerer at Arbeidstilsynet i perioden 2012–2015 har levert ca. 140–150 anmeldelser i året. En analyse av alle anmeldelser fra andre halvår 2014 viser at et klart flertall av disse omhandler arbeidsulykker eller fare for arbeidsulykke eller helseskade. Bare 17 av de 66 anmeldte sakene i andre halvår 2014 gjelder direkte eller indirekte sosial dumping. Konsekvensen av Arbeidstilsynets anmeldelsespraksis er at anmeldelse brukes lite som virkemiddel for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping og organisert kriminalitet.

En betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt. I spørreundersøkelsen og i intervjuene med regionene blir det trukket fram som viktige årsaker at det er ressurskrevende å anmelde, og at politiet henlegger mange av anmeldelsene. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom Arbeidstilsynets regioner og politidistriktene, men det varierer om samarbeidet innebærer jevnlig dialog om saker som er aktuelle for anmeldelse. Politiets prioritering av anmeldelser påvirker Arbeidstilsynets tilbøyelighet til å anmelde straffbare forhold.

Riksrevisjonen mener derfor det er uheldig at Arbeidstilsynet og politidistriktene ikke har mer jevnlig dialog, fordi dette kunne gjøre anmeldelse mer egnet som virkemiddel mot arbeidsmiljøkriminalitet og redusere risikoen for sosial dumping.

#### ***Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller***

Arbeidstilsynet skal prioritere arbeidet med å sikre at alle arbeidstakere har lovlig arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår, jf. Prop. 1 S (2014–2015) for

Arbeids- og sosialdepartementet. For utenlandske arbeidstakere er det ifølge proposisjonen særlig viktig å føre kontroll med arbeidstid og krav til bostandard. Videre er det viktig å kontrollere at arbeidstakere ikke tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt har, eller som ikke er i tråd med gjeldende forskrifter om allmenngjøring.

Arbeidstilsynet har økt antallet tilsyn mot sosial dumping de siste årene, og slike tilsyn utgjør en økende andel av tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at de forholdene som blir hyppigst kontrollert, er identitetskort og skriftlig arbeidsavtale. Dette er relativt enkle kontroller. Allmenngjørt lønn ble kontrollert i 18 pst. av tilsynene mot sosial dumping som Arbeidstilsynet gjennomførte i 2014. Fra 2014 til 2015 har det vært en dobling i andelen lønnskontroller, men et klart flertall av kontrollene mot sosial dumping omfattet fortsatt ikke lønn. Kontroll av lønn er ressurskrevende, og mangel på tid kan være en årsak til at lønn i mange tilfeller ikke blir kontrollert. 30 pst. av inspektørene som har gjennomført tilsyn mot sosial dumping, sier at de som regel har for lite tid til å sikre god kvalitet på tilsynet. I tilsyn mot sosial dumping er det ofte tidkrevende og vanskelig å få inn all dokumentasjonen som Arbeidstilsynet ber om, eller dokumentasjonen foreligger på et annet språk og må oversettes.

Arbeidstilsynet står overfor et arbeidsmarked der kriminelle aktører tilpasser seg og bruker utpekulerete metoder for å omgå lover og regler. Riksrevisjonen mener det er risiko for at Arbeidstilsynets valg av hva som skal kontrolleres, gjør at tilsynene ikke blir grundige nok til å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet, og mener dette er alvorlig.

#### ***Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping***

God kompetanse blant de ansatte i Arbeidstilsynet om hvordan de bør føre tilsyn mot sosial dumping, er en viktig forutsetning for å kunne motarbeide sosial dumping i norsk arbeidsliv. Tilsyn mot sosial dumping er komplisert. Blant annet må inspektørene forholde seg til stadige endringer i eierforhold og organisering av virksomhetene, og innhentet dokumentasjon kan være falsk eller misvisende.

Arbeidstilsynet har i 2015 iverksatt flere nye opplæringstiltak. 89 pst. av alle inspektører, jurister og tilsynsledere har deltatt på opplæringstiltak om sosial dumping. Det er imidlertid – til tross for opplæring – behov for mer kompetansebygging på de fleste områdene som berører sosial dumping. I spørreundersøkelsen svarer for eksempel to tredeler av inspektørene at de har behov for mer kompetanse i hvordan tilsynet skal avdekke fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak. Arbeids- og sosialde-

partementet viser til at Arbeidstilsynet har brukt store ressurser på å bygge opp inspektørenes kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette er likevel områder som er i stadig utvikling, noe som tilsier at det vil være et konstant behov for faglig oppdatering.

Sosial dumping er i økende grad relevant for alle Arbeidstilsynets satsingsområder og tilsyn. Ifølge Arbeidstilsynet vil de aller fleste inspektørene derfor etter hvert måtte tilegne seg nødvendig kunnskap for å kunne gjennomføre tilsyn mot sosial dumping.

Gjeldende status er imidlertid at en betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring på dette området. 40 pst. av de inspektørene som har erfaring med tilsyn mot sosial dumping, har gjennomført fem eller færre slike tilsyn de siste tolv månedene. 20 pst. av inspektørene har ikke gjennomført tilsyn mot sosial dumping i det hele tatt.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det usikkert om Arbeidstilsynet klarer å ha god nok kvalitet på arbeidet mot sosial dumping. Risikoen forsterkes av at Arbeidstilsynets inspektører må forholde seg til et kriminalitetsbilde i stadig endring. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet.

### ***Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet***

Riksadvokaten har i rundskriv lagt til grunn at politiet skal etterforske alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet grundig og med høyt tempo. Sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås hos både etterforsker og jurist.

Andelen oppklarte arbeidsmiljø saker var i 2015 på 67 pst., og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 237 dager. Riksadvokaten har i november 2015 påpekt overfor Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitetssaker generelt sett er for lang, selv om saksbehandlingstiden for dødsulykker og til dels også personskader har blitt bedre. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at saksbehandlingstiden har gått ned siden 2013. Til tross for en positiv utvikling mener Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden for arbeidsmiljøkriminalitet er for lang.

Riksrevisjonen har gjennomgått etterforskningen av et utvalg på 42 saker som gjelder brudd på allmenngjøringsloven, ulovlig overtid og brudd på Arbeidstilsynets vedtak om stans. Riksrevisjonen vil påpeke at brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelser og manglende respekt for Arbeidstilsynets myndighetsutøvelse er alvorlig sett i forhold til målet om å bekjempe sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet.

Om lag halvparten av de gjennomgåtte sakene har over ett års total saksbehandlingstid. Noe av dette kan skyldes ventetid i forbindelse med avhør og uttalelser fra sakkyndige, eller at sakene er komplekse å etterforske. På den annen side kan en saksbehandlingstid på mer enn ett år ofte indikere at kvaliteten på etterforskningen er dårlig. Dette bekreftes av saksgjennomgangen, der det i mange saker foreligger ugrunnet opphold i etterforskningen. Det tok over et halvt år fra anmeldelse til første avhør i 13 av 31 gjennomgåtte saker der det ble foretatt avhør som en del av etterforskningen. Det ble heller ikke gjennomført annen etterforskning i denne perioden. Gjennomgangen av de elleve sakene der det ikke er gjennomført avhør, viser at det i fem av disse heller ikke er utført annen etterforskning enn kontroll av opplysninger i Brønnøysundregistrene. Ti av disse elleve sakene har deretter blitt henlagt.

Riksrevisjonen har også gjennomgått etterforskningen av et utvalg på 15 dødsulykker. Saksgjennomgangen viser at innhenting av sakkyndigvurderinger fra andre offentlige etater, blant annet Arbeidstilsynet, ofte er tidkrevende. Det er eksempler på at dette kan ta fra tre til seks måneder. Riksrevisjonen mener at rask oppklaring av dødsulykker er viktig også av hensyn til pårørende.

Lang saksbehandlingstid kan forklares med sakenes kompleksitet, politidistriktenes organisering av og kompetanse i etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet, samt tilgjengelig etterforskningskapasitet. Arbeidsmiljøkriminalitetssaker kan være komplekse å etterforske, blant annet på grunn av uklare eierforhold, fiktiv dokumentasjon eller aktører som forlater landet. Kompleksitet tilsier at det er behov for god kompetanse for å sikre tilfredsstillende etterforskning. De fleste av politidistriktene som vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet, har lagt etterforskningen til en egen enhet, eller de har egne etterforskere for denne typen saker.

Samlet sett vil Riksrevisjonen bemerke at for dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven.

### ***Tverretattlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater***

I Meld. St. 29 (2010–2011) ble det varslet tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og andre etater. Målet er at Arbeidstilsynet, skatteetaten, Nav og politiet etablerer en felles operativ innsats for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Satsingen bygger på behovet for en felles

innsats slik at etatenes virkemiddelapparat samlet kan gi best mulig effekt.

Det er etablert flere formelle fora som skal bidra til tettere samarbeid mellom etatene. På sentralt nivå er Arbeidstilsynet fra 2014 med i Det sentrale samarbeidsforum, og samarbeidet har blitt utvidet til også å dekke arbeidslivskriminalitet. På lokalt nivå har etableringen av samlokaliserte operative enheter i Bergen, Stavanger og Oslo i 2014 og 2015 styrket det tverretatlige samarbeidet. Intervjuer med etatene viser at erfaringene i all hovedsak er positive, og at det har blitt lettere å se etatenes ulike virkemidler i sammenheng. Riksrevisjonen ser positivt på at etatene gjennom samarbeid legger til rette for samordnet virkemiddelbruk.

Politiets ressursinnsats er forskjellig i de tre tverretatlige samlokaliserte operative enhetene. I Stavanger har politiet vært tett involvert siden samarbeidet startet. I Bergen har politiet fra sommeren 2015 styrket sin ressursinnsats, og dette har bidratt til økt effekt av samarbeidet. I Oslo har politiet satt inn begrenset ressursinnsats i arbeidet i den tverretatlige operative enheten. Også andre steder er det problemer med politiets innsats, blant annet fordi den kan oppleves som for lite forutsigbar.

Ifølge Arbeidstilsynet Oslo og Skatt øst må det forventes at antall anmeldelser fra kontrolletatene vil øke som følge av det tverretatlige operative samarbeidet i Oslo. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at Oslo politidistrikt av kapasitetsgrunner henlegger alvorlige saker innen arbeidslivskriminalitet som er anmeldt av skatteetaten. Både Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Riksadvokaten påpeker at det kan bli krevende å håndtere et økt antall anmeldelser.

Riksrevisjonen vil påpeke at politiets innsats er en nøkkelfaktor for å få effekt av det tverretatlige samarbeidet, både i og utenfor de tre samlokaliserte enhetene. Politiets deltakelse i aksjoner gjør det mulig å avdekke flere saker. Videre er effekten av det tverretatlige samarbeidet avhengig av at politiet etterforsker saker som blir anmeldt på bakgrunn av arbeid i de tverretatlige operative enhetene, og begrenser bruken av henleggelse på grunn av kapasitet. Riksrevisjonen vurderer det derfor som uheldig at politiets innsats på området er varierende og flere steder ganske begrenset.

Informasjonsdeling er en viktig forutsetning for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid. Bestemmelser om taushetsplikt begrenser hvilken informasjon som kan deles, og skaper noen hindringer for det tverretatlige samarbeidet. I diskusjoner om enkeltsaker oppstår det situasjoner der noen etater kan delta i diskusjonen, mens andre ikke kan få den samme informasjonen. At informasjon ikke deles, skyldes dels også restriktiv tolkning og mangelfulle kunnskaper

om bestemmelsene. Skatt øst påpeker at skatteetaten tradisjonelt har tolket sin taushetsplikt veldig snevert. Videre sier 21 pst. av Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid, at det hender at de ikke deler informasjon med andre etater fordi de er usikre på bestemmelsene om taushetsplikt.

Riksrevisjonen mener det er behov for kompetanseheving og veiledning, slik at etatene i størst mulig grad kan dele informasjon innenfor gjeldende regelverk. Riksrevisjonen registrerer at det i januar 2016 foreligger en veileder for informasjonsdeling. Det kan etter Riksrevisjonens syn i tillegg være nødvendig å vurdere om regelverket har en hensiktsmessig avveining av hensynet til effektiv tverretatlig kriminalitetsbekjempelse og hensynet som ligger bak bestemmelsene om taushetsplikt.

### Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet og politiet i større grad må sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbryster. Videre er det behov for å styrke samarbeidet mellom ulike etater.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at Arbeidstilsynet utnytter eksisterende reaksjonsmidler bedre
- følger opp at Arbeidstilsynet gjennom kompetansehevende tiltak og valg av momenter som vektlegges i tilsynene, hever kvaliteten på arbeidet mot sosial dumping
- tar opp med Justis- og beredskapsdepartementet at politiet prioriterer å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet raskere og med bedre kvalitet
- i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet følger opp og styrker det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik at etatenes samlede virkemiddelapparat utnyttes best mulig

### Departementets oppfølging

Statsråden peker innledningsvis på at arbeidslivskriminaliteten har blitt mer omfattende, grovere og mer sammensatt. Derfor må også innsatsen mot denne formen for kriminalitet bli sterkere og bedre koordinert. I denne sammenheng vises det til at det er satt i gang en rekke tiltak som ledd i å følge opp regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom kontrolletatene. Det gir mulighet til å vurdere de mest effektive virkemidlene og sanksjonene samlet sett. Tilpasning av reaksjoner har ifølge statsråden stått høyt på dagsordenen i styringsdialogen mellom departementet og Arbeidstilsynet de siste to årene.

Reaksjonsbruk følges også opp i Arbeidstilsynets interne utviklingsarbeid. Statsråden viser til at det av flere grunner er utfordrende å følge opp vedtak om stans i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, blant annet fordi useriøse virksomheter ofte forsvinner, eller blir lagt ned, for så i mange tilfeller å gjenoppstå med andre navn.

Når det gjelder overtredelsesgebyr, har samtlige regioner i Arbeidstilsynet nå erfaring med bruk av dette virkemiddelet, og det gir ifølge statsråden et godt grunnlag for økt bruk framover. Statsråden har bedt Arbeidstilsynet om å arbeide videre med å finne løsninger for hvordan overtredelsesgebyr kan bli et effektivt virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet. Videre er samarbeidet med politiet styrket i alle regionene, og Arbeidstilsynet jobber nå med hvordan dette kan bidra til å styrke etatens arbeid med anmeldelser.

Statsråden bemerker at kontroll av HMS-kort og arbeidsavtaler sammen med oppfølging av bostandard og lønns- og arbeidsvilkår, er viktige virkemidler for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Samtidig er det ifølge statsråden viktig å se hvilke forhold som blir kontrollert i en sammenheng, siden mye av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skjer i samarbeid mellom etatene.

Arbeidstilsynet har ifølge statsråden brukt mye ressurser på å bygge opp inspektørenes kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Statsråden sier seg uenig i Riksrevisjonens uttalelse om at det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse på dette området. Inspektørene ønsker og etterspør mer kompetanse, men det betyr ifølge statsråden ikke at inspektørenes kompetanse er mangelfull. Problemstillingene knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er i stadig utvikling, og det er derfor kontinuerlig behov for videreutvikling av kompetansen på dette området.

Arbeids- og sosialministeren har innhentet merknad fra justis- og beredskapsministeren om funnene som gjelder politiets etterforskning. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i arbeidsmiljøkriminalitetssaker har gått ned, men det er ifølge justis- og beredskapsministeren fortsatt rom for å få ned saksbehandlingstiden. Justis- og beredskapsministeren gir uttrykk for at departementets ambisjoner er i tråd med de anbefalingene som Riksrevisjonen gir. En viktig ambisjon i nærpolitireformen er å styrke etterforskningen, blant annet gjennom større fagmiljøer, mer kompetanse og sterkere etterretnings- og analysemiljøer.

Arbeids- og sosialministeren opplyser at samarbeidet mellom kontrolletatene skal videreføres og økes. Både arbeids- og sosialministeren og justis- og beredskapsministeren sier seg enig i Riksrevisjonens

påpekning av behovet for økt informasjonsdeling mellom etatene. Et nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter er etablert 1. mai 2016. Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg som koordinerende departement sendt en bestilling til berørte departementer der det bes om vurdering av Politidirektoratets forslag til tiltak og lovendringer for å lette informasjonsutvekslingen. Justis- og beredskapsministeren vil også følge opp politiets innsats i det tverretatlige samarbeidet, blant annet når det gjelder ulikheter mellom politidistriktenes ressursinnsats på feltet.

Arbeids- og sosialministeren understreker avslutningsvis at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert, og opplyser at Riksrevisjonens merknader vil bli tatt med i styringsdialogen med Arbeidstilsynet. Også justis- og beredskapsministeren vil følge opp dette feltet videre, både gjennom arbeidet med regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og gjennom implementeringen av nærpolitireformen.

### **Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen mener at arbeids- og sosialministeren og justis- og beredskapsministeren i begrenset grad gjør rede for og konkretiserer hvordan Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp. Riksrevisjonen understreker statsrådenes overordnede ansvar for å sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbrøyer.

Arbeids- og sosialministeren sier seg uenig i at Arbeidstilsynet mangler nødvendig og oppdatert kompetanse. Riksrevisjonen konstaterer i denne sammenheng at en betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring med tilsyn mot sosial dumping, og mange inspektører gir uttrykk for at de har behov for mer kompetanse. Gjennomføring av tilsyn mot sosial dumping er krevende, blant annet fordi kriminaliteten i arbeidslivet er i stadig endring. Riksrevisjonen fastholder derfor at videreutvikling av kompetanse i Arbeidstilsynet vil være avgjørende for å sikre god kvalitet på arbeidet mot sosial dumping.

### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård

Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet for Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet har vært å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på årene 2014 og 2015.

Komiteen vil understreke at arbeidsmiljøkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og at reaksjonene og konsekvensene for lovbrutere må gjenspeile det.

Komiteen vil vise til rapporten «Situasjonsbeskrivelse 2014 – arbeidsmarkeds-kriminalitet i Norge» utgitt av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, Nav, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og Økokrim hvor det nederst på side 49 står:

«Kampen mot såkalt 'sosial dumping' er et viktig satsingsområde for myndighetene. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. Arbeidstilsynet kan benytte egne sanksjoner mot brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Det er lagt opp til rask reaksjon ved bruk av slike sanksjoner. Det er bare de alvorligste tilfellene som nå politianmeldes. Politiet må effektivt følge opp de tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.»

Dette viser etter komiteens syn at de viktigste aktørene i bekjempelse av sosial dumping er enige om en virkelighetsbeskrivelse som stemmer overens med den Stortinget har lagt til grunn. Samtidig må det konstateres at dagens situasjon fortsatt er langt fra tilfredsstillende.

Komiteen viser til at Stortinget har pekt på behovet for økt innsats fra myndighetene i å bekjempe sosial dumping. Den delen av arbeidsmiljøkriminaliteten som gjelder sosial dumping er derfor i betydelig grad vektlagt i undersøkelsen.

Komiteen mener sosial dumping i ulik form, farlige arbeidsforhold samt skatte- og avgiftsunndragelser er svært ødeleggende for finansieringen av fellesskapet, og er derfor svært tilfreds med at Riksrevisjonen har gjennomgått myndighetenes arbeid på feltet målt mot Stortingets målsetting om et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv.

Komiteen viser til at utvidelsen av EU og Schengen-samarbeidet har gitt sterk økning i antall arbeidstakere som tilbyr tjenester i Norge. Dette har også ført til stadig grovere

arbeidslivskriminalitet. Komiteen viser til at sosial dumping er en utfordring i norsk arbeidsliv, og at vi risikerer å få en dårligere standard for arbeids-

miljø der kriminelle aktører også kan utkonkurrere lovlig drevne virksomheter.

Komiteen vil understreke at trusselbildet stadig blir mer alvorlig ved at sosial dumping øker, og at norsk arbeidsliv stadig oftere knyttes til alvorlig økonomisk kriminalitet, skatteunndragelser, voldskriminalitet, bakmenn og til dels mafialignende tilstander. Også Riksadvokaten har understreket betydningen av en aktiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Stortinget svarte dels på utfordringen med økende omfang av sosial dumping ved å vedta at Arbeidstilsynet kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket i 2013. Riksrevisjonens undersøkelse avdekker at dette virkemiddelet i svært liten grad har blitt brukt, og at i den grad det blir brukt, er det i tilfeller hvor det avdekkes manglende sikkerhet på arbeidsplasser. Som et virkemiddel for håndhevelse og respekt for regelverket, er det ennå ikke tatt i bruk av Arbeidstilsynet.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at Arbeidstilsynet har for enkle tilsyn, lite bruk av avskrekkende reaksjoner og at politiets etterforskning tar for lang tid. Komiteen mener dette er alvorlig.

Komiteen konstaterer at tilsyn mot sosial dumping ifølge undersøkelsen ofte gjennomføres som enkle kontroller av identitetskort og arbeidsavtale, mens lønnsforhold kontrolleres sjeldnere. Mange av Arbeidstilsynets inspektører har ifølge Riksrevisjonen gjennomført få tilsyn mot sosial dumping og har behov for mer kunnskap. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er usikkerhet knyttet til hvorvidt Arbeidstilsynet klarer å ha god nok kvalitet på arbeidet mot sosial dumping. Risikoen forsterkes av at Arbeidstilsynets inspektører må forholde seg til et kriminalitetsbilde i stadig endring. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Komiteen mener det er kritikkverdig dersom Arbeidstilsynet mangler kompetanse på et så sentralt felt. Komiteen merker seg at arbeids- og sosialministeren sier seg uenig i at Arbeidstilsynet mangler nødvendig og oppdatert kompetanse. Komiteen viser til at Riksrevisjonen konstaterer at Arbeidstilsynets inspektører har lite erfaring med tilsyn, og at inspektørene selv gir uttrykk for at de har behov for mer kompetanse. Komiteen er derfor enig med Riksrevisjonen i at videreutvikling av kompetanse ser ut til å være avgjørende for å sikre god kvalitet på arbeidet mot sosial dumping.

Komiteen viser til at undersøkelsen avdekker lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet. Samlet sett bemerker Riksrevisjonen at for dårlig et-

terforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven. Komiteen mener dette er alvorlig.

Komiteen vil i likhet med Riksrevisjonen understreke ansvarlige statsråders overordnede ansvar for å sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbrøttere. Komiteen vil særlig peke på betydningen av at Arbeidstilsynet innehar riktig og relevant kompetanse for å sikre god kvalitet på arbeidet mot sosial dumping.

Komiteen viser til den nære sammenheng mellom Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet og Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge, jf. Dokument 3:11 (2015–2016), samt undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser, jf. Dokument 3:14 (2015–2016).

Komiteen mener det er avgjørende viktig å se disse rapportene i sammenheng, dersom man skal få en oversikt over de problemer en står ovenfor.

Et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv betinger at en har et system som innebærer faktiske og merkbare konsekvenser dersom en ikke retter seg etter gjeldende regelverk. Når stadig grovere arbeidsmiljøkriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv, er det helt nødvendig at tilsynsmyndighetene setter i verk effektive og umiddelbare sanksjoner overfor de parter som bryter arbeidsmiljøloven. Når det i denne riksrevisjonsrapporten fremkommer at Arbeidstilsynet i liten grad bruker reaksjoner som virker avskrekkende, til tross for at virkemidlene finnes, er det etter komiteens vurdering en systematisk svikt en står overfor. En betydelig andel av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir i spørreundersøkelsen at de har vært involvert i tilsyn der det har vært aktuelt å anmelde, men der det likevel ikke ble anmeldt.

Komiteen mener det må gå klarere frem i hvilke tilfeller det skal anmeldes. Etter komiteens vurdering er dagens praksis ikke tilfredsstillende. Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen peker på Arbeidstilsynets manglende erfaring på tilsynsområdet, og at det stilles spørsmål ved tilsynets kvalitet i arbeidet mot sosial dumping. Det pekes også på lang saksbehandlingstid hos politiet i saker som gjelder arbeidsmiljøkriminalitet. Komiteen mener det er et politisk ansvar gjennom klare regelverk og prioriteringer at Arbeidstilsynet settes i stand til å gjennomføre sitt tilsynsansvar. Komiteen ser for øvrig en klar sammenheng mellom politiets manglende prioritering av, og manglende kapasitet til

å håndtere, det antall anmeldelser Arbeidstilsynet gjør på dette området. Komiteen mener det er åpenbart at det er et politisk ansvar at det tverretattelige, operative samarbeidet som omfatter Finansdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet fungerer. Denne riksrevisjonsrapporten viser at koordineringsarbeidet mellom departementene må forsterkes.

Komiteen legger til grunn Riksrevisjonens funn som gjelder Arbeidstilsynets manglende kompetanse innen sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Komiteen merker seg at statsråden ikke er enig i kritikken. Komiteen mener at det er synliggjort gjennom Riksrevisjonens undersøkelser på dette området at kritikken på dette området er berettiget. Det synes tydelig for komiteen at Arbeidstilsynet ikke har det nødvendige handlingsrom gjennom regelverk, bevilgninger og politiske styringssignaler til å gjennomføre sitt arbeid mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping på en måte som faktisk vil redusere problemet. Komiteen mener at når grunnleggende faktorer som dette ikke er på plass, vil Arbeidstilsynet ikke greie å håndtere det stadig økende omfanget av arbeidslivskriminalitet, verken alene eller i tverretattelig samarbeid.

Komiteen viser til uttalelse fra arbeids- og sosialkomiteen om at norske myndigheter må prioritere å motarbeide dette langt sterkere fremover, jf. Innst. 15 S (2014–2015). Komiteen mener at en politisk enighet om en slik prioritering burde fordret kraftigere innsats, større tydelighet om regelverk og et betydelig bredere spekter av virkemidler i innsatsen mot arbeidsmiljøkriminalitet.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:15 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet – vedlegges protokollen.



Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. november 2016

**Martin Kolberg**

leder

**Hans Fredrik Grøvan**

ordfører





