



PETROLEUMSTILSYNET

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Vår saksbehandler
Helene Bjelland

Deres ref.
11/5578

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Ptil 2011/1490/HBj/OAB/GMO/ASv

Dato
29.3.2012

Høring om forslag om tilsyn med forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter samt innføring av hjemler for å ilegge overtredelsesgebyr

1. Forslag om at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Det er uklart for Petroleumstilsynet (Ptil) hvilke offentlige oppdragsgivere en ser for seg at Ptil skal føre tilsyn med hva gjelder etterlevelse av krav i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. For eksempel stiller vi spørsmål om Petoro AS og Gassco AS skal anses som offentlige oppdragsgivere i denne sammenheng, og i tilfellet for hvilke del av sin virksomhet.

Videre stiller vi spørsmål om hvordan grensene eventuelt skal trekkes mellom Arbeidstilsynets (AT) og Ptils myndighetsområder i denne sammenheng, nærmere bestemt hva er avgjørende for om en kontrakt faller innenfor Ptil eller AT sitt myndighetsområde. Dette vil for eksempel kunne være uklart i tilfeller der kontrakten omfatter leveranser både i og utenfor petroleumsvirksomheten, eventuelt innenfor og utenfor gjerdet til et petroleumsanlegg på land jf. rammeforskriften § 6 bokstav e.

2. Forslag om å innføre hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven, utledningsloven § 27 og forskrift om lønn- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Generelle kommentarer:

Innføring av hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr er blant annet begrunnet med at dette kan bidra til å avlaste politi, påtalemyndighet og domstol, og reservere formell straffesanksjonering for de mest alvorlige lovbruddene. Innfor Ptils myndighetsområde etterforskes hovedsakelig de mest alvorlige sakene slik at det så vidt vi vet ikke er behov for å avlaste politi, påtalemyndigheten og domstolen innenfor vårt område.

Petroleumsvirksomheten er en ressurssterk næring hvor aktørene har høy kompetanse. Erfaringen viser at det i liten grad har vært nødvendig å bruke sterke virkemidler som for eksempel tvangsmulkt for å få aktørene til å etterleve HMS-regelverket. På denne bakgrunn ser Ptil heller ikke et stort behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for å sikre en mer effektiv håndheving av

og respekt for regelverket. Det fremgår av høringsnotatet at ved brudd på enkelte regelverkskrav vil ikke de ordinære sanksjonsmidlene være treffsikre nok, da det ikke nødvendigvis er noen ulovlig tilstand som kan kreves rettet opp. Eksempler på slike regelverksbrudd, er brudd på arbeidstidsbestemmelsene eller stadig slurv med sikkerheten hvor feilene raskt kan rettes opp når de blir oppdaget. Etter vår erfaring kan imidlertid gjentatte brudd på bestemmelser ofte være symptomer på bakenforliggende forhold. Ptil vil i slike tilfeller først og fremst velge virkemidler som kan bidra til at de bakenforliggende forholdene blir rettet, og ileggelse av overtredelsesgebyr vil etter vår vurdering ikke være et hensiktsmessig virkemiddel i den sammenheng.

I følge høringsutkastet skal brudd på bestemmelser i eller utledet fra arbeidsmiljøloven kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. HMS-regelverket i petroleumsvirksomheten er et helhetlig regelverk som i tillegg til arbeidsmiljøloven også er hjemlet i bl.a. petroleumsløven. Arbeidsmiljøkravene er inkorporert i de øvrige bestemmelsene, og det vil kunne være en utfordring å skille ut hvilke regelverkskrav som er hjemlet i arbeidsmiljøloven og som dermed kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette kan igjen medføre at sanksjonsmiddelet er mindre hensiktsmessig innefor petroleumsvirksomheten.

Vi registrer at det i høringen kort konstateres at selv om overtredelsesgebyr har et pønalt formål, er det ikke som straff å regne i intern rettslig forstand. Det holdes likevel åpent at sanksjonsmiddelet kan bli ansett som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6.

I NOU 2003:15 "Fra bot til bedring" s. 55 uttales det:

"Ikkefrihetsberøvende sanksjoner ilagt av administrative myndigheter har så langt ikke i noe tilfelle blitt ansett for å være i strid med Grunnloven § 96."

Videre uttales det på side 57 og side 58:

"Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der sanksjonshjemmelen benyttes."

"Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningen er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse - og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand."

Det fremgår ikke tydelig av høringen i hvilken grad det er foretatt en individuell og konkret vurdering av hvorvidt overtredelsesgebyret som foreslått vil utgjøre straff i Grunnlovens forstand, jf. Grunnloven § 96. Spørsmålet er særlig aktualisert i lys av nylig avsagt dom fra Oslo tingrett av 1.2.2012 (TOSLO-2011-47336). På denne bakgrunn vil Petroleumstilsynet understreke viktigheten av at det ved en eventuell innføring av overtredelsesgebyr ikke kan stilles begrunnede spørsmål ved sanksjonens grunnlovsmessighet. Likeledes er det uheldig at man nøyer seg med å holde spørsmålet om forholdet til EMK åpent. I og med at det i høringen ikke er nevnt noe ytterligere må det slik Petroleumstilsynet forstår det legges til grunn at disse spørsmålene fra departementets side ikke vurderes å ha praktisk innvirkning på forvaltningens saksbehandling i det enkelte tilfelle.

Kommentarer til forskriftsutkastet:

Departementet ber i høringsutkastet om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig med en mer begrenset angivelse av hvilke brudd på regelverket som skal kunne rammes av overtredelsesgebyr. Etter Ptils vurdering er det ikke være hensiktsmessig med en ytterligere avgrensning.

I utkastet til ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven fremgår det at overtredelsesgebyret maksimalt kan utgjøre 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Ptil er enig i at det skal settes en øvre grense både av rettssikkerhetshensyn, men også på grunn av at gebyrets størrelse er et relevant moment i vurderingen av om gebyret må anses som straff i grl. § 96 forstand. I og med at petroleumsnæringen er en ressurssterk næring stilles det imidlertid spørsmål om gebyr av en slik størrelse vil være et effektivt/egnet sanksjonsmiddel innenfor vårt myndighetsområde.

I høringsutkastet sies det at *"For å sikre at overtredelsesgebyr skal være et anvendelig og treffsikkert virkemiddel, foreslår departementet derfor at virksomheter skal kunne ilegges overtredelsesgebyr på objektive grunnlag, i likhet med hva som gjelder for foretaksstraff etter straffeloven § 48a."* Vi foreslår at departementet i tilknytning til evt. ny bestemmelse om overtredelsesgebyr, vurderer å presisere noe klarere hva dette innebærer. Vi viser i den forbindelse til uttalelse i Ot.prp.nr.90 (2003-2004) om ny straffelov, til ny § 27 om straff for foretak, der også dagens rettstilstand omtales: *"Har én bestemt person handlet på vegne av foretaket, kreves det - i motsetning til etter gjeldende rett - ikke at vedkommende har utvist skyld. Rettstilstanden som ble lagt til grunn i Rt-2002-1312 videreføres dermed ikke i den nye straffeloven. Heller ikke ved anonyme eller kumulative feil skal det gjelde noe slikt skyldkrav. Hvilket skyldkrav som er fastlagt i det aktuelle straffebudet, har følgelig ingen betydning for adgangen til å straffe et foretak. Derimot kan skyldkravet og graden av skyld hos dem som har handlet på vegne av foretaket, ha betydning for om foretaket bør straffes, jf utkastet § 28. Foretaksstraff skal - som nå - ikke kunne ilegges dersom overtredelsen er et hendelig uhell eller utslag av force majeure."* Videre vises til den omtalte RT-2002-1312 der det bl.a. sies (s1318): *"Det gjelder et skyldkrav også i relasjon til anvendelse av foretaksstraff etter straffeloven § 48a. En ren konstatering av at det foreligger en objektiv overtredelse av det aktuelle straffebudet, er ikke tilstrekkelig."*

For øvrig er Ptil enig i at det ikke bør kunne ilegges overtredelsesgebyr mot arbeidstaker.

Direktorat for Arbeidstilsynet er angitt som klageinstans i utkast til forskriftsbestemmelse, mens det fremgår av høringsutkastet at Arbeidsdepartementet er klageinstans for vedtak Ptil eventuelt fatter. Det vil etter Ptils mening være en fordel om dette fremgår av forskriftsbestemmelsen.

Med hilsen

Anne Vatten e.f.
direktør juss og rammevilkår

Helene Bjelland
juridisk rådgiver