

Høringsnotat
Straffeansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på
bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv.

1. oktober 2020

Høringsfrist: 10. desember 2020

Innhold

1 Hovedpunkter i høringsnotatet3

2	Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse.....	4
2.1	Arbeidslivskriminalitet	4
2.2	Situasjonen for utenlandske arbeidstakere.....	6
2.3	Underbetaling og lønnstyveri.....	8
2.4	Særlig om praksis ifm. håndheving av "allmenngjort lønn"	9
3	Forslag om å innføre en egen straffebestemmelse for såkalt lønnstyveri.....	10
3.1	Innledning	10
3.2	Gjeldende rett.....	10
3.2.1	Arbeidsmiljøloven.....	10
3.2.2	Allmenngjøringsloven.....	11
3.2.3	Straffeloven	12
3.2.4	Skattelovgivningen.....	14
3.3	Departementets vurderinger og forslag.....	14
3.3.1	Overordnede vurderinger	14
3.3.2	Nærmere om utforming av lovbestemmelsen	17
3.4	Særlig om tiltak for å bidra til at utenlandske arbeidstakere får nødvendig informasjon om rettigheter og plikter.....	21
4	Straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenstepensjon.....	22
4.1	Gjeldende rett og tilsynspraksis	22
4.2	Departementets vurderinger.....	23
5	Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven	25
5.1	Innledning	25
5.2	Gjeldende rett.....	26
5.3	Departementets vurderinger og forslag.....	27
5.4	Prosessuelle konsekvenser	27
6	Rekkevidden av Arbeidstilsynets vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven	28
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
8	Departementets forslag til lovendringer	30

1 Hovedpunkter i høringsnotatet

Arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og for samfunnet. Skal vi ha et godt og seriøst arbeidsliv i Norge, må arbeidslivets spilleregler følges og arbeidslivskriminalitet forhindres og bekjempes.

Regjeringen har prioritert kampen mot arbeidslivskriminalitet, og la derfor frem en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015, med bakgrunn i innspill fra partene i arbeidslivet. Strategien ble fornyet og oppdatert i 2017, deretter i februar 2019, og den skal påny revideres på nyåret 2021. Arbeidet med strategien gjennomføres i dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet, og tiltakene i strategien berører flere departementers ansvarsområder.

Gjennom regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er det gjennomført en rekke tiltak, herunder regulatoriske tiltak, tiltak for økt kontrollinnsats og tiltak for å sikre best mulig samarbeid mellom myndigheter og arbeidslivets parter.

I dette høringsnotatet legger Arbeids- og sosialdepartementet frem forslag som i hovedsak skal gi grunnlag for en forsterket strafferettslig oppfølging mot arbeidslivskriminalitet.

Hovedforslaget i notatet er forslag om en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for såkalt "lønnstyveri". Lønnstyveribegrepet er ganske nytt i den norske a-krimdiskusjonen, og er særlig satt på dagsorden av enkelte fagorganisasjoner. Slik lønnstyveribegrepet brukes, rommer det et bredt spekter av situasjoner hvor fellesnevneren er at arbeidsgiver bevisst beriker seg av arbeidstakers lønn eller annen godtgjøring. Det typiske eksempelet er at det ikke betales lønn i det hele tatt eller at lønnen er for lav i forhold til hva som følger av lov eller avtale.

Som grunnlag for reguleringsbehovet vises det for det første til at det i dag er en uheldig skjevhet i den strafferettslige reguleringen, ved at arbeidstakere som stjeler fra sin arbeidsgiver både formelt og reelt risikerer streng straff, mens arbeidsgivere som "stjeler" arbeidstakers lønn i praksis ikke risikerer noen strafferettslig forfølgning. Det vises videre til at arbeidstakers lønn for de fleste er avgjørende viktig, og at dette i seg selv tilsier at det bør være et plausibelt strafferettslig vern for ikke å bli frarøvet denne. Departementet viser i denne sammenheng videre til at det må legges til grunn at i alle fall de groveste former for lønnstyveri gjennomgående utøves mot de aller svakeste på arbeidsmarkedet, og som derfor også vil ha særlig vanskelig for selv å ivareta sine rettigheter overfor arbeidsgiver.

I høringsnotatet legges det videre frem forslag om å innføre straffeansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven).

Departementet legger videre frem forslag om å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven, for så vidt gjelder arbeidsgivers straffeansvar for brudd på lovens straffesanksjonerte bestemmelser. Konkret foreslås det å høyne den øvre strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd fra inntil tre års fengselsstraff til inntil 5 års fengselsstraff. Begrunnelsen for forslaget er for det første å legge arbeidsmiljølovens øvre strafferamme på et nivå som er konsistent i forhold til sammenlignbar lovgivning. I forlengelsen av dette ønsker departementet å gi et signal om hvor skadelig grov arbeidslivskriminalitet er, ikke bare for

den som rammes direkte, men for arbeidslivet og derved for samfunnet som sådan. Slik departementet ser det, bør grov arbeidslivskriminalitet straffes strengere enn hva tilfellet er i dag.

Endelig legges det frem forslag om en presisering i allmenngjøringsloven § 11 som skal klargjøre at arbeidsmiljømyndighetene har full påleggskompetanse etter loven, og at det derfor også skal kunne gis pålegg om oppfyllelse av selve den lønnsforpliktelse som følger av et allmenngjøringsvedtak.

2 Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse

2.1 Arbeidslivskriminalitet

Arbeidslivskriminalitet innebærer ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet som går på bekostning av ansattes arbeidsvilkår og rettigheter. Det favner en rekke typer lovbrudd og aktører, og defineres gjerne som handlinger som utføres på en systematisk måte og bevisst bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter.

Arbeidslivskriminalitet representerer en betydelig utfordring for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet. Regjeringen har i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeidet en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet. Som et særlig viktig tiltak er det etablert et omfattende samarbeid mellom en rekke offentlige myndigheter for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminaliteten. I sin trusselvurdering fra 2020 viser Økokrim til at organiserte kriminelle i økende grad infiltrerer det legale næringsliv for å maksimere økonomisk profitt. I følge Økokrim bidrar dette til at skillene mellom organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet viskes ut.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har som oppdrag å utarbeide situasjons- og trendanalyser av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet, og beslutningsstøtte knyttet til mottiltak. Senteret har blant annet utarbeidet situasjonsbeskrivelser om utviklingen av arbeidslivskriminalitet i Norge i 2017 og i 2020. I følge deres beskrivelser er utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatt og avgift de to vanligste formene for arbeidslivskriminalitet. Bedragerier, både rettet mot privat og det offentlige, bruk av fiktiv og falsk dokumentasjon, konkurskriminalitet og unndragelse av arbeidsgiveransvar er andre karakteristiske former for lovbrudd. Det kan også forekomme grov utnyttning, tvangsarbeid og menneskehandel.

Det er krevende å fastslå omfanget av arbeidslivskriminaliteten. I en rapport utarbeidet på oppdrag fra Skatteetaten har Samfunnsøkonomisk analyse forsøkt å beregne omfanget av den verdiskaping som skjules for omverden gjennom kriminell aktivitet. De kom frem til spenn på mellom 28 og 108 milliarder kroner i 2015. Deres beregninger tyder på at omfanget av arbeidslivskriminalitet var økende i perioden 2000–2009, men at det deretter har flatet ut. Basert på etatens egne kontrolldata og en serie spørreundersøkelser rettet mot virksomheter og forbrukere, har Skatteetaten anslått at om lag femten prosent av alle

virksomheter er involvert i arbeidslivskriminalitet. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til dette anslaget. Andelen var høyest i deler av byggenæringen og innen godstransport på vei.

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet har siden 2015 hatt et omfattende samarbeid for felles innsats mot arbeidslivskriminalitet. Det er blant annet etablert syv samlokaliserte sentre hvor medarbeidere fra etatene går sammen om å avdekke arbeidslivskriminalitet. Det foregår også en omfattende felles innsats ut over disse a-krimsentrene. Etatene arbeider ut fra felles mål og handlingsplaner for å nå tre hovedmål:

- Sentrale trusselaktører skal få sin kapasitet og intensjon betydelig redusert.
- Utenlandske arbeidstakere skal bli satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter.
- Oppdragsgivere og forbrukere skal ikke bidra til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.

I sin felles årsrapport for 2019 viser etatene til at målsettingene for det tverretatlige samarbeidet oppnås bedre ved at medarbeidere fra etatene sitter sammen og er kjent med hverandre og hverandres virkemidler. Det er også en merverdi gjennom at etatene bygger felles kunnskap som grunnlag for prioritering av innsats og bruk av virkemidler. Etter etatenes vurdering har utviklingen vært positiv, ved at omfanget av arbeidslivskriminalitet ikke har økt de siste årene. De mener også at det kan være indikasjoner på at omfanget kan være redusert noe. I undersøkelser svarer virksomheter at de opplever stor sannsynlighet for å bli kontrollert. Sammenlignet med tidligere er det en noe lavere andel virksomheter innen det profesjonelle markedet for bygg og anlegg som mener arbeidslivskriminalitet er ganske eller svært vanlig (37 prosent i 2015, 33 prosent i 2019). Nedgangen i opplevd arbeidslivskriminalitet fra 2015 til 2019 er signifikant for alle typer regelbrudd, med unntak av brudd på bestemmelser om lønnsvilkår. Etatene erfarer at de kriminelle aktørene viser høy vilje til å unndra seg kontroller og de tilpasser seg myndighetenes virkemidler og sanksjoner. Mange kombinerer en lovlig registrert virksomhet med systematiske lovbrudd som forsøkes skjult for myndighetene.

NTAES utarbeidet i 2018 en rapport om kriminelle i arbeidslivet på bakgrunn av registreringer i Straffesaksregisteret. Deres analyse viser at en relativt liten gruppe personer kan knyttes til et stort omfang av straffbare forhold. Dette gjelder særlig anmeldelser knyttet til vinningskriminalitet og økonomiske forhold, men også anmeldelser av forfalskninger og brudd på vegtrafikklovgivningen. Denne gruppen var også overrepresentert når det gjelder brudd på arbeidsmiljøforhold, men her er det få registrerte anmeldelser. I rapporten vises det også til at disse gjengangerne i mange tilfeller er innblandet i konkurser. NTAES viser til at en vanlig framgangsmåte er å benytte stråmenn som opptre utad som ansvarlig for virksomheten, blant annet ved start av ny virksomhet etter konkurs eller på annen måte etablere en lovlig "fasade".

I etatenes felles årsrapport for 2019 fremgår det videre at det legges vekt på å redusere de kriminelle aktørenes handlingsrom ved å bryte ned kriminelle nettverk og stenge bakmenn ute fra markedet. Det benyttes ulike virkemidler som stansing av virksomhet,

tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, krav om etterbetaling av skatter og avgifter mv. Sakene som avdekkes følges opp i samspill mellom a-krimsentrene og "linjen" i de respektive etatene. Her vil det også bli vurdert om det skal reageres på forholdene gjennom bruk av etatenes egne administrative virkemidler, eller om de skal anmeldes og følges opp i straffespolet.

I samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet har etatene arbeidet for helhetlig og effektiv sanksjonering mot kriminelle aktører. Noen etater har virkemidler som gjør det mulig å reagere umiddelbart mot lovbrudd, mens andre har sanksjoner som kan redusere det økonomiske utbyttet for de kriminelle. Bredden og variasjonen i virkemidler gir etatene gode grunner til å samarbeide.

Det foreligger ikke en samlet registrering av saker som gjelder arbeidslivskriminalitet, i og med at dette kan gjelde ulike former for lovbrudd, som f.eks. skatteunndragelse, regnskapsovertredelser, trygdebedragerier, hvitvasking eller brudd på arbeidsmiljølovgivningen. Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å vite hvor mange som på bakgrunn av kontrollinnsatsen mot arbeidslivskriminalitet er blitt straffet eller fratatt rettigheter, for eksempel i form av næringsforbud og konkursskarantene.

Oppfølgingen av saker som etatene har anmeldt har imidlertid ført til en rekke dommer. I følge etatenes felles årsrapport var det 19 sentrale trusselaktører anmeldt av Skatteetaten som ble domfelt i 2019. Av NAVs anmeldelser for arbeidslivskriminalitet ble 18 domfelt i 2019. Blant saker Arbeidstilsynet anmeldte for arbeidslivskriminalitet i perioden 2017-2019 var det pr. mars 2020 registrert at fem saker har resultert i en straffereaksjon. Det antas at det faktiske antallet domfelte er høyere, men dette er usikkert på grunn av manglende datakvalitet.

I NTAES sin situasjonsrapport fra 2017 vurderes det hvordan trusselen om straff kan ha en allmennpreventiv effekt mot arbeidslivskriminalitet. Det fremholdes således at effekten avhenger av at straffen har tilstrekkelig avskrekkende, holdningsskapende eller vanedannende effekt, og at det som har betydning for å oppnå dette først og fremst er oppdagelsesrisikoens størrelse og straffens strenghet. Det vises blant annet til at allmennpreventive hensyn kan tilsi at straffenivået for kriminalitetsformer som er særlig vanskelige eller ressurskrevende å avdekke bør være høyere enn straffenivået for kriminalitetsformer som avdekkes lettere. Som faktorer som gjør avdekking mer krevende nevnes blant annet vansker med å få tilgang til dokumentasjon på utbetalt lønn i utlandet og språkbarrierer.

2.2 Situasjonen for utenlandske arbeidstakere

Norge har hatt høy arbeidsinnvandring, og mange utenlandske arbeidstakere er blitt tilknyttet bygge- og anleggsbransjen, fiskeindustri, landbruk og næringer innen tjenestesektoren. Arbeidslivskriminaliteten er ikke nødvendigvis knyttet til arbeidsinnvandringen, men etatene som arbeider mot arbeidslivskriminalitet erfarer at arbeidsinnvandrere er mer utsatte enn norske arbeidstakere ved at de ofte er villige til å akseptere svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Etatenes erfaring er at mange av arbeidstakerne som kommer til Norge har lite kjennskap til regelverket for arbeidslivet de

kommer til, og at dette øker risikoen for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Det er derfor svært viktig, for den det direkte gjelder spesielt og for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet generelt, at arbeidstakerne får nødvendig informasjon om hvilke rettigheter og plikter som gjelder. Det er iverksatt en rekke tiltak i denne forbindelse, se nærmere om denne problemstillingen under punkt 3.4.

I følge situasjonsbeskrivelsen om arbeidslivskriminalitet deltar ikke de utenlandske arbeidstakerne bevisst eller aktivt i kriminaliteten på samme måte som virksomhetens ledelse. Deres rolle består i å utgjøre billig arbeidskraft, også i de tilfeller arbeidstakerne selv begår lovbrudd i form av skatteunndragelser eller svart og uregistrert arbeid. Arbeidstakerne kan imidlertid se det som en fordel å unngå beskatning eller de kan se svart arbeid som eneste mulighet for inntekt. Generelt er de også i en svært underlegen maktposisjon overfor sin arbeidsgiver.

I følge Økokrims trusselvurdering kan utnyttelse av utenlandske arbeidstakere gi store besparelser i arbeidsintensive yrker og i prosjekter hvor det legges ned mange arbeidstimer. Virksomhetene som driver slik utnyttelse kan tilby lavere pris og vinne oppdrag i konkurranse med andre virksomheter. På denne måten virker arbeidslivskriminaliteten konkurransevridende i markedene. Økokrim viser til at det å være utsendt på oppdrag av en utenlandsk arbeidsgiver øker risikoen for utnyttelse gjennom underbetaling, uverdige innkvartering og manglende sikkerhet, spesielt dersom arbeidstakeren er fra et fattig land. NTAES framhever også at utenlandske arbeidstakere som er ansatt i utenlandske bemanningsforetak samt de som etablerer enkeltmannsforetak og derved opererer som oppdragstakere er spesielt sårbare.

I etatenes felles årsrapport for 2019 omtales flere tilfeller av regelverksbrudd overfor utenlandske arbeidstakere. A-krimssenteret i Oslo rapporterer om utnyttelse av utenlandske arbeidstakere på tvers av bransjer. Noen arbeidsgivere synes å spekulere i å ikke utbetale lønn eller betale en lavere lønn til utenlandske arbeidstakere. A-krimssenteret i Bodø har gjennomført kontroller i fiskeindustrien. Det ble avdekket at utenlandsk arbeidskraft i betydelig grad ble utnyttet. Eksempel er tilfeller av krav om tilbakebetaling av lønn, ikke allmenngjort tariff lønn, manglende overtidsbetaling, dårlig og ulovlig innkvartering, trusler fra arbeidsgiver og tilfeller der arbeidstaker er instruert i hva de skal opplyse til myndighetene. A-krimssenteret i Bergen viser til eksempler der arbeidstakerne må tilbakebetale feriepenge til arbeidsgiver. Et annet eksempel er virksomheter som tar folk inn i ulønnet «praksis», for så å kvitte seg med dem etter kort tid. A-krimssenteret i Tønsberg har laget en modusrapport som viser hvordan arbeidstakere fra asiatiske land som er leid inn som sesongarbeidere i landbruket, er blitt utnyttet av tilretteleggere og arbeidsgivere. Tilretteleggerne er i denne sammenheng personer eller virksomheter som skaffer til veie arbeidskraft og kobler dem sammen med bønder som trenger arbeidskraft. Arbeiderne jobber for flere forskjellige bønder, og ingen av bøndene har eller tar ansvar for innkvartering og oppfølging av vilkårene i arbeidskontraktene. Resultatet er mange brudd på regelverket, både når det gjelder lønn, arbeidsforhold og innkvartering. Noen av arbeiderne kommer også i et økonomisk avhengighetsforhold til tilretteleggeren.

2.3 Underbetaling og lønnstyveri

Arbeidstilsynets inspektører melder at de får en del spørsmål fra arbeidstakere om arbeidsgivere som ikke følger opp sin lønnsforpliktelse og hvordan de skal gå frem for å få betalt for utført arbeid. Arbeidstakerne forteller om at de ikke får utbetalt lønn, herunder betaling for overtid, at lønn som er innrapportert til kemner ikke blir utbetalt, at arbeidsgiver ikke har satt skattetrekk på skattetrekkkonto, at arbeidsavtalene og timelistene ikke er reelle, at pensjon og forsikringer ikke er innbetalt osv. Henvendelsene kommer i stor grad fra utenlandske arbeidstakere innen bygg- og anlegg og servering. Inspektørene melder også om at de i tilsyn innenfor særlig bygg og servering får mistanke om at det er fiktive timelister og at ansatte i realiteten arbeider mer enn det som oppgis. Mistanken baseres ofte på at inspektøren mottar tips om at det arbeides mer enn det som oppgis.

I situasjonsbeskrivelsen om arbeidslivskriminalitet fra NTAES (2020) vises det til at underbetaling av arbeidstakere er blitt avdekket i flere offentlige anleggsprosjekter de siste årene. Underbetaling av arbeidstakere forstås i rapporten som tilfeller der arbeidstakeren har dårligere lønnsvilkår enn det som følger av *arbeidskontrakt*, *allmenngjøringsforskrifter* eller *arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtidbetaling*.

I situasjonsbeskrivelsen omtales flere fremgangsmåter som benyttes:

- Lav lønn tildekkes ved at kontrakter og lønnslipper tilpasses den aktuelle tariffavtalen, og i mange tilfeller lønnes arbeidstakeren etter uriktig tariffavtale.
- Den faktiske lønnen som utbetales er lavere enn det som oppgis. Ved en anleggsplasskontroll fortalte flere arbeidstakere til tilsynsmyndighetene at de bare fikk halvparten av lønnen som fremkom av lønnslippene. Arbeidstakerne ble truet om oppsigelse hvis de fortalte dette til oppdragsgiveren eller myndighetene.
- En annen fremgangsmåte er krav om tilbakebetaling av deler av den utbetalte lønnen, såkalt «payback».
- Underbetalingen kan også gjennomføres ved å foreta ulike former for lønnstrekk. Grunnlønnen er som regel i samsvar med kontrakten og loven, men det foretas ett eller flere urettmessige trekk.

Det er oppdaget flere saker der arbeidstakeren har blitt sendt hjem etter at Arbeidstilsynet har pålagt arbeidsgiveren å rette opp lønnen. Praksis med underbetalingen har deretter fortsatt med ny arbeidstaker. Den hjemsendte arbeidstakeren har som regel ikke ressurser til å iverksette en sak mot arbeidsgiver.

NTAES viser til at saker med underbetaling av utenlandske arbeidstakere ofte er kompliserte og ressurskrevende å etterforske. Original dokumentasjon må ofte innhentes fra virksomheter i utlandet, og pengesporet i saken går mellom arbeidsgivers og arbeidstakers konti i utlandet. Dette gjør det vanskelig å etterprøve påstand om faktisk utbetalt lønn. Arbeidstakerens eget vitnemål blir ofte avgjørende. Fordi arbeidstakernes vitnemål har stor betydning, er tid en kritisk faktor når underbetaling anmeldes. Særlig gjelder dette i saker som innebærer paybackordninger og hvor arbeidstakeren er truet av arbeidsgiver. Erfaringen er imidlertid at det ofte tar lang tid fra anmeldelse blir inngitt, til etterforskning blir iverksatt.

I NTAES sin situasjonsbeskrivelse om arbeidslivskriminalitet omtales det også at underbetaling er et stort problem internasjonalt. I USA benyttes begrepet "lønnstyveri" om underbetaling. Estimerer fra tenketanken "Economic Policy Institute", som er gjengitt i rapporten, tilsier at arbeidstakere i USA årlig taper 50 milliarder dollar som følge av lønnstyveri. En rekke ulike forhold inngår i deres definisjon av lønnstyveri: Brudd på bestemmelser om minstelønn, manglende overtidsbetaling, manglende overholdelse av arbeidstakeres rett til pause fra arbeidet, arbeid uten betaling før eller etter den avtalte arbeidstiden, ulovlige fradrag fra lønn, konfiskering av tipsbetaling samt feilklassifisering av arbeidstakere som selvstendige oppdragstakere. Det er innført særskilt regulering for å motvirke lønnstyveri blant annet i flere delstater i USA.

2.4 Særlig om praksis ifm. håndheving av "allmenngjort lønn"

Lønnsdannelsen er i utgangspunktet et ansvar for partene, som fastsetter lønnsbestemmelser gjennom tariffavtaler eller i alminnelige avtaler. Allmenngjøring av bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtaler er tatt i bruk for å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og for å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Det er Tariffnemnda, som et uavhengig forvaltningsorgan, som fastsetter allmenngjøringsforskrifter. Etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon kan Tariffnemnda fastsette at lønns- og arbeidsvilkår som følger av en tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Det gjelder nå allmenngjøringsforskrifter for ni bransjer: Bygg, renhold, overnatting/servering, skips- og verftsindustri, jordbruk/gartneri, fiskeindustri, elektro, godstransport på vei og persontransport med turbil. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av forskriftene. Det vises for øvrig til punkt 3.2.2 nedenfor hvor det redegjøres nærmere om straffansvaret etter allmenngjøringsloven og til punkt 6 hvor etatenes kompetanse til å administrativt å håndheve brudd på allmenngjøringsforskrifter drøftes særskilt.

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2019 kommer det fram at allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår ble kontrollert i 1217 tilsyn, flest innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Det var også her det ble avdekket høyest andel brudd. Arbeidstilsynets tall viser at andelen brudd på krav om "allmenngjort lønn" økte fra 18 prosent av de kontrollerte tilfellene i 2017 til 27 prosent i 2019. Sakene følges i hovedsak opp med pålegg til virksomheten om å dokumentere at lønnen til arbeidstakeren følger minstelønnsatsen innenfor det allmenngjorte området. Pålegg som ikke etterkommes innen fristen kan følges opp med virkemidler som tvangsmulkt eller stans av hele eller deler av virksomheten. I 2019 ble det vedtatt tvangsmulkt i 30 for å sikre oppfyllelse av slike pålegg, og stans i sju tilfeller.

Arbeidstilsynet har opplyst at de anmeldte 8 virksomheter til politiet i perioden 2017 til august 2020 med grunnlag i allmenngjøringsforskrifter. I samme periode fattet Arbeidstilsynet 28 vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser om allmenngjort minstelønn.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det i politiets register er oppført 16 saker om brudd på allmenngjøringsloven i perioden 2018 – 2020. Seks ble avgjort med tilståelsesdom og en inngikk i en større økonomisak. Tre av disse er ikke avgjort, og tre ble henlagt pga. bevisets stilling, ikke straffbart forhold eller ikke rimelig grunn til å undersøke.

3 Forslag om å innføre en egen straffebestemmelse for såkalt lønnstyveri

3.1 Innledning

Det gjelder ikke i dag ikke noen straffebestemmelse som er særskilt rettet mot lønnstyverisituasjonen. Det er imidlertid flere straffebestemmelser som etter omstendighetene vil kunne være anvendelige i situasjoner hvor det forekommer lønnstyveri. Det gjøres i det følgende rede for noen relevante bestemmelser i denne sammenheng.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven regulerer mange sider av et arbeidsforhold, og fastsetter blant annet regler om helse, miljø og sikkerhet, arbeidstid, permisjonsrettigheter og om inngåelse og opphør av arbeidsforhold. Straffansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i lovens kapittel 19. Hovedbestemmelsen om straff følger av arbeidsmiljøloven § 19-1, hvorefter arbeidsgiver, innehavere av virksomhet og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten kan straffes for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser eller pålegg gitt i eller i medhold av loven. Det følger av § 19-1 fjerde ledd at arbeidsgivers straffansvar likevel ikke omfatter brudd på reglene i kapittel 8 om informasjon og drøfting, kapittel 12 om rett til permisjon, kapittel 13 om vern mot diskriminering, kapittel 15 om opphør av arbeidsforhold og kapittel 16 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser. Lovens bestemmelser om straff gjelder ifølge § 19-1 heller ikke reglene i kapittel 14 om ansettelse, med unntak av §§ 14-5 til 14-8 og 14-15.

Som beskrevet ovenfor under punkt 2.4, er lønnsdannelsen et forhold som tradisjonelt anses å "tilhøre" partene. Regulering av lønn skjer derfor i hovedsak gjennom tariffavtaler og i individuelle avtaler. Arbeidsmiljøloven har likevel enkelte bestemmelser som berører spørsmålet om lønn og lønnsutbetaling.

Arbeidsmiljøloven § 14-6 setter minimumskrav til forhold som skal være regulert i den skriftlige arbeidsavtalen. Etter paragrafens bokstav j skal *"den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgjøringer som ikke inngår i lønnen, for eksempel pensjonsinnbetalinger og .."*, fremgå av arbeidsavtalen. Paragraf 14-6 er underlagt straffansvaret i lovens § 19-1, men den handler altså bare om

de formelle sidene av arbeidsavtalen, og rammer således ikke manglende oppfyllelse av de enkelte punkter i avtalen.

Videre gir arbeidsmiljøloven § 14-15 visse bestemmelser om utbetaling av lønn og feriepenger. Paragrafen er straffesanksjonert, jf. avgrensningen i § 19-1. Av paragrafens første ledd følger det at lønn skal utbetales minst to ganger i måneden, med mindre annet er avtalt. Ettersom § 14-15 første ledd kun regulerer *tidspunktet* for lønnsutbetalingen, vil heller ikke denne bestemmelsen kunne benyttes som grunnlag for straffesanksjonering av brudd mot forpliktelse til å betale lønn. Det kan hevdes at en arbeidsgiver som fullstendig unnlater å betale lønn til en arbeidstaker, også bryter lovens spesifikke bestemmelser om utbetalingstid. Slik sett er tilfeller av manglende lønnsutbetaling omfattet av lovens ordlyd. Straffeansvaret etter § 19-1 kan etter departementets syn likevel ikke anses å omfatte det forhold at lønn i det hele tatt ikke betales, ettersom § 14-15 første ledd ikke i seg selv forplikter arbeidsgiver til å betale lønn.

I arbeidsmiljøloven § 14-15 andre til fjerde ledd reguleres arbeidsgivers adgang til å foreta trekk i arbeidstakers lønn. Det følger således at lønnstrekk ikke tillatt med mindre det kan hjemles i ett av alternativene angitt i § 14-15 andre ledd bokstavene a til f. Dersom trekk i lønn ikke kan hjemles i disse reglene vil forholdet etter omstendighetene kunne straffeforfølges etter arbeidsmiljøloven § 19-1 og etter straffelovens bestemmelser om straff for foretak.

Endelig følger det av arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd at arbeidsgiver plikter å betale (minst) 40 % tillegg for overtidarbeid. Også overtidsregelen er straffesanksjonert. Å la være å utbetale det lovfestede overtidstillegget vil således kunne straffeforfølges.

Oppsummert er det derved to "lønnstyverisituasjoner" som i dag kan straffeforfølges etter arbeidsmiljølovens straffebestemmelser: At arbeidsgiver beriker seg av arbeidstakers lønn gjennom ulovlig lønnstrekk eller at arbeidsgiver helt eller delvis tilegner seg lovfestet overtidslønn.

3.2.2 Allmenngjøringsloven

Adgangen til å allmenngjøre tariffavtaler og håndhevingen av allmenngjorte tariffavtaler er regulert i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven).

Allmenngjøring av tariffavtale innebærer at det ved forskrift fastsettes at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, også for uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. I praksis innebærer allmenngjøring at det fastsettes en obligatorisk minstelønn for en bestemt bransje.

Det er den statlig oppnevnte tariffnemnda som treffer vedtak om at en landsomfattende tariffavtale skal allmenngjøres, jf. allmenngjøringsloven §§ 3 og 5.

Straffansvaret i allmenngjøringsloven fremgår av lovens § 15. En arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda kan straffes med bøter eller med fengsel. Det samme gjelder for den som i arbeidsgivers sted leder

virksomheten og for oppdragsgivere som bryter mot informasjons- og påseplikter etter allmenngjøringsloven § 12 og forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

Når det i kraft av allmenngjøringsloven i forskrift er fastsatt minstelønnsseter for en bransje, et yrke eller et bestemt område, vil det således være straffbart å ikke yte forskriftsfestet lønn.

3.2.3 Straffeloven

Etter omstendighetene kan tilfeller der arbeidsgiver uberettiget beriker seg av arbeidstakers lønn mv. rammes av bestemmelser i straffeloven. I det følgende nevnes noen relevante bestemmelser i denne sammenhengen.

Tvang

Straffeloven § 251 første ledd rammer den som ved *"straffbar eller annen urettmessig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe."* Den som ved å true med anklage eller anmeldelse for en straffbar handling eller med å sette frem en skadelig opplysning eller krenkende beskyldning rettsstridig tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe rammes av straffebudets andre ledd. Straffen er bot eller fengsel i inntil 2 år etter første ledd og bot eller fengsel i inntil 1 år etter andre ledd.

Uttrykket "straffbar eller annen urettmessig atferd" henviser til andre normer i rettssystemet. Dersom atferden kan medføre straffansvar, vil den klart bli ansett som rettsstridig. En handling behøver imidlertid ikke stride mot en uttrykkelig lovbestemmelse for å oppfylle rettsstridskravet. Det er tilstrekkelig at handlingen er tillagt negative rettsvirkninger. Dette vil normalt være tilfellet dersom handlingen medfører erstatningsansvar. Utenfor disse tilfellene kan den nærmere grensedragningen by på tvil.

Tvangsvilkåret innebærer at det må øves et slikt trykk på fornærmede at han forholder seg i overensstemmelse med gjerningspersonens vilje i strid med sin egen. Tvangen kan være fysisk eller psykisk.

Ikke enhver rettsstridig atferd eller trussel om slik atferd rammes av straffebudet, selv om gjerningspersonens handlemåte språklig sett kan betegnes som tvang. I Rt. 1999 side 26 la Høyesterett til grunn at det skal mye til for å konstatere tvang der den rettsstridige opptreden tar sikte på å påvirke motparten i et etablert kontraktsforhold. Saken dreide seg om en håndverker som forsøkte å presse en byggherre til frafalle et reklamasjonskrav ved å fremlegge et motkrav i form av en faktura for arbeid som allerede var betalt samt falske timelister. Matningsdal¹ legger til grunn at trussel om kontraktsbrudd antakelig faller utenfor § 251, men viser til saken i Rt. 1999 s. 26 som et eksempel på at det å true med en straffbar handling for å oppnå noe man ikke har krav på i et kontraktsforhold kan rammes.

¹ Magnus Matningsdal, Straffeloven. De straffbare handlingene. Kommentirutgave, Universitetsforlaget, 2017 s. 463

Det følger av straffeloven § 252 at grov tvang straffes med fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om tvangen er grov skal det særlig legges vekt på om den er begått mot en forsvarsløs person, om den er utøvd av flere i fellesskap, og om den har karakter av mishandling.

Bestemmelsen kan for eksempel tenkes å ramme lønnstyverisituasjoner der arbeidsgiver unnlater å utbetale avtalt lønn og deretter, ved hjelp av trusler om vold eller annen rettsstridig atferd, presser arbeidstakeren til ikke å inndrive lønnen.

Utpressing

Straffeloven § 330 om utpressing rammer for det første den som ved annen ulovlig atferd enn den som rammes av § 327 om ran og med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning, tvinger noen til å handle slik at det medfører tap eller fare for tap for ham. Med annen ulovlig atferd enn den som rammes av § 327 om ran siktes det til annen ulovlig atferd enn vold, trusler som fremkaller alvorlig frykt for vold eller det at man setter en person ute av stand til forsvar. Også det å utilbørlig true med anklage eller anmeldelse for noe straffbart, eller med å sette frem en skadelig opplysning omfattes. Straffen for utpressing er bot eller fengsel inntil 3 år og 6 år for grov utpressing.

Som for straffebudet om tvang består den straffbare handlingen i å "tvinge" noen til å foreta en handling, men § 330 krever i tillegg krever at tvangen har skjedd med vinnings forsett, samt at det fremkalles tap eller fare for tap. Atferden må være ulovlig i seg selv uavhengig av tvangsformålet. Handlingen er "ulovlig" dersom den medfører rettslige sanksjoner. For eksempel er trussel om kontraktsbrudd normalt ulovlig.

Etter omstendighetene kan bestemmelsen for eksempel ramme "kick-back-situasjoner". En kan for eksempel tenke seg at arbeidsgiver truet med at arbeidstaker mister jobben med mindre vedkommende tilbakebetaler deler av utbetalt lønn. Et annet tenkt eksempel kan være at arbeidsgiver med trusler om å avsløre ulovlig opphold eller lignende presser arbeidstakere til å akseptere å arbeide for en svært lav lønn.

Menneskehandel

Straffeloven § 257 setter straff for den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til blant annet "*...arbeid eller tjenester...*" (bestemmelsens alternativ b).

På samme måte straffes den som legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i bestemmelsens første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen, på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Om innholdet i det motsvarende begrepet "tvangsarbeid" som ble brukt i straffeloven av 1902, uttales det i forarbeidene² at det i dette ligger "at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det",

I HR-2017-1124-A som omhandlet indiske sesongarbeidere ansatt på to gartnerier redegjorde Høyesterett, under henvisning til internasjonale og nasjonale rettskilder for innholdet i begrepene "menneskehandel" og "tvangsarbeid".

Når nasjonale og internasjonale kilder ses i sammenheng, er det grunnlag for å si at spørsmålet om det foreligger tvangsarbeid i straffelovens forstand, beror på en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen. Det vil kunne foreligge tvangsarbeid selv om vedkommende i og for seg ville ha kunnet bryte ut, dersom situasjonen realistisk bedømt likevel ga lite valg. Arbeids- og lønnsforhold, bo- og sanitærforhold spiller inn, det samme gjør graden av bevegelsesfrihet og isolasjon, maktbruk og ulike former for underordnings- eller avhengighetsforhold. Det har betydning om fornærmede er mindreårig eller voksen. Pressmidlene som binder vedkommende kan være fysiske eller psykiske, uttalte eller implisitte. Og de kan ha et preg av utpressing, for eksempel ved at vedkommende må tåle elendige arbeids- og lønsvilkår for å unngå at arbeidsgiveren varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som vil gi arbeidstakeren vanskeligheter. Også det å holde tilbake lønn vil kunne sette arbeideren i en låst situasjon, for eksempel fordi han eller hun da ikke vil kunne skaffe seg billett til hjemreisen, eller ved å forlate arbeidsstedet risikerer å tape allerede opptjent lønn. (premiss 35)

3.2.4 Skattelovgivningen

Arbeidsgiver som forsettlig unnlater å foreta korrekt forskuddstrekk kan etter skattebetalingsloven § 18-1 straffes med bot eller fengsel inntil to år. Grovt uaktsom overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil ett år. Arbeidsgiver som ikke rapporterer inn lønn eller arbeidsgiveravgift straffes med bøter eller fengsel inntil to år, eventuelt ett år ved grov uaktsomhet, jf. skattebetalingsloven § 18-2 om straff ved brudd på opplysningsplikten. Et slikt forhold kan etter omstendighetene rammes også straffeloven § 378 om skattesvik. Bestemmelsen rammer den som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til en offentlig myndighet, eller unnlater å gi pliktig opplysning, når han eller hun forstår eller bør forstå at det kan føre til skattemessige fordeler. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år. For grovt skattesvik er strafferammen fengsel i inntil seks år, jf. straffeloven § 379.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Overordnede vurderinger

"Lønnstyveri" er i dag ikke noe rettslig begrep, og det har heller ikke noe klart innhold språklig sett. Slik det brukes er imidlertid kjernen i begrepet et spekter av handlinger

² Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.) s. 98

hvoretter arbeidsgiver urettmessig beriker seg av arbeidstakers lønn eller annen godtgjøring.

Det finnes i dag ikke forskning eller statistikk som med sikkerhet kan fastslå omfanget av "lønnstyverier". Under henvisning til situasjonsbeskrivelsen under kapittel 2 i høringsnotatet, finner imidlertid departementet klart å måtte legge til grunn at lønnstyverihandlinger utgjør et ikke ubetydelig problem i norsk arbeidsliv.

Risikoen for at seriøse virksomheter skal utkonkurreres av virksomheter som underbetaler, gjør dette til en stor samfunnsmessig utfordring. Ikke minst er det snakk om skadelige handlinger som fratrukker ofte særlig sårbare arbeidstakere penger til livsopphold og som derfor er til stor skade for dem som rammes. Disse handlingene er derfor klart straffverdige.

Det finnes allerede straffehjemler som etter omstendighetene kan ramme tilfeller av lønnstyveri. Som beskrevet under kapittel 3 inneholder allmenngjøringsloven, straffeloven og skattelovgivningen straffebestemmelser som kan være relevante i situasjoner hvor arbeidstaker utsettes for lønnstyveri. For eksempel vil det i den utstrekning det i kraft av allmenngjøringsloven er fastsatt minstelønnsatser i forskrift, være straffbart for arbeidsgiver å ikke yte den forskriftsfestede lønnen. Disse forskriftene gjelder likevel bare for visse bransjer. Straffeloven § 251 om tvang eller § 330 om utpressing vil etter omstendighetene kunne ramme tilfeller av såkalt payback, og straffeloven § 257 om menneskehandel vil kunne ramme tilfeller der mennesker tvinges til å jobbe for liten eller ingen lønn. Disse bestemmelsene tar imidlertid først og fremst sikte på å straffe andre sider ved disse situasjonene, herunder særlig bruken av tvang. Utover "allmenngjorte områder", finnes det ingen bestemmelser som utløser straff alene fordi arbeidsgiver unnlater å utbetale den lønnen som arbeidstaker har rett til etter sin arbeidsavtale eller tariffavtale.

I rettspraksis finnes det mange eksempler på at arbeidstakere som har tatt penger eller andre verdier fra sine arbeidsgivere er blitt dømt til straff på grunnlag av straffelovens bestemmelser om tyveri eller underslag. Departementet er derimot ikke kjent med at arbeidsgivere gjennom de siste 20 år har vært domfelt etter straffelovens bestemmelser for å ha tatt lønn el. fra sine ansatte, likevel med unntak for tilfeller der det foreligger en situasjon som kan karakteriseres som menneskehandel. Departementet legger således til grunn at "lønnstyverier" i dag knapt blir straffeforfulgt og at det både formelt og reelt bør være en bedre balanse mellom hvordan samfunnet straffer arbeidsgivere som "stjeler" fra sine arbeidstakere og arbeidstakere som stjeler fra sin arbeidsgiver. Treffsikre straffebestemmelser er et sentralt element i denne sammenheng. Departementet mener på denne bakgrunn at det er grunn til å innføre en straffebestemmelse som spesielt skal kunne ramme tilfeller der arbeidsgiver bevisst og urettmessig beriker seg av arbeidstakers lønn eller annen godtgjørelse.

Det at arbeidsgiver for å berike seg selv unnlater å betale arbeidstaker den lønn arbeidsgiver er rettslig forpliktet til å yte utgjør etter departementets syn kjernen i hva som bør kunne straffes som lønnstyveri. Dette vil for det første gjelde lønnsforpliktelse som har et avtalemessig grunnlag. Manglende oppfyllelse av slike avtalebaserte

lønsrettigheter mv. er som tidligere nevnt ikke straffesanksjonert i dag. Det vil videre gjelde lønsforpliktelser som følger av lov eller forskrift. Typiske eksempler på det siste vil være lønsforpliktelser som følger av en allmenngjort tariffavtale eller feriegodtgjøring etter ferielovens bestemmelser. Allmenngjøringsloven har i dag en straffebestemmelse som etter omstendighetene også vil ramme "tyveri" av allmenngjort lønn. Straffebestemmelsen i allmenngjøringsloven gjelder imidlertid plikter etter allmenngjøringsloven mer generelt, og har også et mildere skyldkrav enn lønnstyveribestemmelsen som departementet nå foreslår innført, se nærmere om utforming av bestemmelsen nedenfor under punkt 3.3.2. Ferieloven, og derved det å ikke betale feriegodtgjøring, er i dag ikke straffesanksjonert.

Etter departementets oppfatning bør videre et straffeansvar for "lønnstyver" også omfatte annen godtgjøring enn lønn i snever forstand, som arbeidsgiver er rettslig forpliktet til å yte. Det kan typisk være bilgodtgjøring eller annen utgiftsdekning.

Det har i debatten om lønnstyveri også vært fremholdt at brudd på andre typer plikter enn rene betalingsforpliktelser bør omfattes av et straffebud om lønnstyveri. Det er blant annet pekt på situasjoner hvor arbeidsgiver ikke sørger for lov- og forskriftspålagt *verneutstyr*, pålegger arbeidstakerne å arbeide i lovpålagte og ubetalte *pauser*, benytter strategiske *konkurser* for å unngå sine betalingsforpliktelser overfor arbeidstakerne eller presser ansatte til å opptre som *selvstendig næringsdrivende* slik at de kan miste retten til sykepenger, pensjon, overtidskompensasjon mv.

Departementet legger til grunn at det i stor utstrekning allerede er hjemmel for å anvende straffereaksjoner i slike tilfeller. Arbeidsmiljøloven § 19-1 gir grunnlag for straff for arbeidsgivere som ikke sørger for lovpålagt verneutstyr etter arbeidsmiljøloven § 3-2 andre ledd eller som ikke overholder krav om pauser etter arbeidsmiljøloven § 10-9. Straffeloven kapittel 31 om kreditorvern setter straff for ulike former for konkurskriminalitet mens straffeloven regulerer ulike former for tvangssituasjoner. Når det gjelder konkurskriminalitet, viser departementet videre til at det i det pågående arbeidet med revidering av a-krimstrategien, er mottatt brede innspill om dette som vil vurderes i det videre arbeidet med strategien.

I lønnstyveridiskusjonen er det også pekt på myndighetenes mulighet til å gripe inn overfor dårlig innkvartering og urimelig husleie, for eksempel for sesongarbeidere i landbruket. I høringsnotatet pekes det på at Arbeidstilsynet fører tilsyn og kan gi pålegg knyttet til innkvartering som ikke er forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 4-4 fjerde ledd. Bestemmelsen er straffesanksjonert. Departementet viser også til at etter forskrift om utsendte arbeidstakere § 11 stilles krav om at dersom *"...vederlag for innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver trekkes i utsendt arbeidstakers lønn, skal vederlagets størrelse stå i et rimelig forhold til arbeidstakers netto lønn og kvaliteten på innkvarteringen."*

Det er videre fremholdt at visse situasjoner der arbeidstaker risikerer å tape rettigheter fordi arbeidsgiver unnlater å oppfylle lovbestemte plikter knyttet til arbeidsforholdet, nærmere bestemt plikt til innbetaling av pensjonsinnskudd eller forskuddstrekk eller opprettelse av lovpålagt yrkesskadeforsikring, bør være omfattet av en straffebestemmelse

om lønnstyveri. Departementet vil i den forbindelse vise til at yrkesskedeforsikringsloven § 19 allerede setter straff for brudd på plikten til å tegne forsikring for arbeidsgiveren eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. Unnlatt innbetaling av forskuddstrekk vil kunne straffes etter straffeloven § 324 om underslag. Lov om obligatorisk tjenstepensjon er imidlertid ikke straffesanksjonert i dag, det vises i den forbindelse til kapittel 4 nedenfor om innføring av et slikt straffansvar.

Departementet finner på denne bakgrunn det mest hensiktsmessig å avgrense en ny straffebestemmelse slik at den rammer kjernen av hva som etter departementets oppfatning er mest naturlig å anse som lønnstyveri. Departementet mener det er viktig at en slik bestemmelse formuleres på en måte som gjør den så treffsikker og praktisk anvendelig som mulig. Etter departementets oppfatning er det i den sammenheng viktig ikke å komplisere regelen unødig, ved å la den ramme for vidt og for ulikeartede situasjoner. Departementet mener derfor at forhold som manglende verneutstyr, manglende pensjonsordning, manglende innbetaling av forsikring eller skatt osv. heller bør anvende straffehjemler i spesiallovgivningen eller anvendelige bestemmelser i straffeloven.

3.3.2 Nærmere om utforming av lovbestemmelsen

3.3.2.1 Lovplassering og straffesubjekt

Arbeidsmiljøloven er den sentrale loven om rettigheter, plikter og ansvar i arbeidsforhold. Bestemmelsen som nå foreslås skal etablere et straffeansvar for arbeidsgivers brudd på sine lønnsforpliktelser (i vid forstand) overfor sine arbeidstakere. Departementet antar at det vil gi best sammenheng i lovverket og generelt best tilgjengelighet for partene å plassere den i arbeidsmiljøloven, nærmere bestemt etter gjeldende bestemmelse i § 19-1 som regulerer arbeidsgivers generelle straffeansvar for brudd på loven.

Arbeidsmiljøloven § 19-1 angir "*innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten*" som straffesubjekt. Alternativet "*innehaver av virksomhet*" retter seg først og fremst mot virksomheter uten ansatte eller til plikter i loven som relaterer seg til andre funksjoner enn arbeidsgiverfunksjonen, for eksempel produsent eller importør av et produkt, og er derfor ikke relevant i "*lønnstyverisammenheng*",

Departementet mener derfor at lønnstyveribestemmelsen bør formuleres slik at den retter seg mot "*arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten*". Når det gjelder innholdet i begrepene "*arbeidsgiver*" og "*den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten*", vises det til forarbeider og omfattende praksis rundt legaldefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd, samt etter straffebestemmelsen i § 19-1.

3.3.2.2 Hvilke handlinger bør være omfattet av straffansvaret

Departementet mener at en straffebestemmelse om lønnstyveri bør ramme arbeidsgiver, eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, *som med forsett om en uberettiget*

vinning for seg selv eller andre ikke yter lønn, feriepenger eller annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

En slik lovformulering vil ramme en rekke typetilfeller hvor arbeidsgiver uberettiget, og med vinningsforsett, ikke overholder sin forpliktelse til å betale lønn eller annen godtgjøring.

Det vil i den sammenheng ikke ha betydning hva som er det rettslige grunnlaget for betalingsforpliktelsen; formuleringen likestiller således uttrykkelig lovhjemlede avtalebaserte forpliktelser. Både individuell avtale og tariffavtale vil omfattes. Lovhjemlede forpliktelser vil i denne sammenheng først og fremst følge av allmenngjøringsforskrifter etter allmenngjøringsloven, men også arbeidsgivers plikt til å betale minst 40 % overtidstillegg etter arbeidsmiljøloven § 10-6 11. ledd vil være omfattet.

Utkastet til lovformulering omfatter ikke bare utbetaling av lønn i snever forstand. Slik departementet ser det, bør all godtgjøring som er forbundet med arbeid som en arbeidstaker har utført for sin arbeidsgiver, være omfattet av bestemmelsen, herunder for eksempel betaling i form av naturalytelser og forskjellige former for ulempetillegg eller utgiftsdekning.

Det vil ikke være grunnlag for straff dersom arbeidsgiver har en *berettiget* grunn til ikke å betale, for eksempel fordi arbeidstaker faktisk ikke har utført det aktuelle arbeidet. I så fall vil ikke vilkåret om at arbeidstaker skal ha rett til lønnsutbetalingen være oppfylt.

Bestemmelsen vil i prinsippet også omfatte situasjoner der arbeidsgiver foretar trekk i lønn som ikke har hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-15 andre ledd.

Betegnelsen "payback" brukes om tilfeller der arbeidsgiver først utbetaler lønn i samsvar med arbeidsavtale eller tariffavtale, men, mer eller mindre uttrykkelig, krever at arbeidstaker senere skal tilbakebetale deler av lønnen. En slik handlemåte vil formodentlig ha sin bakgrunn i at arbeidsgiver ønsker at det utad skal fremstå som om arbeidstaker får lønn i samsvar med de lov- og forskriftsreguleringer som gjelder for arbeidsforholdet. Et typisk eksempel er at det arbeidet arbeidstaker utfører er omfattet av en allmenngjøringsforskrift som stiller krav om betaling av en viss minstelønn. En annen årsak kan være at lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her §§ 23 og 24 setter som vilkår for oppholdstillatelse at arbeidstakerens lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Departementet legger til grunn at et slikt tilbakebetalingsarrangement i realiteten innebærer at lønnsforpliktelsen ikke, eller bare delvis, er overholdt.

En særskilt situasjon, som det har vært mye fokus på under coronapandemien, er at arbeidsgiver formelt permitterer sine arbeidstakere, men likevel lar dem fortsette å arbeide ulønnet i "permitteringsperioden." Arbeidstakere som i en slik situasjon søker, og mottar, dagpenger under arbeidsledighet, vil etter omstendighetene kunne straffes for trygdemisbruk, ettersom arbeidsledigheten ikke er reell. Arbeidsgiver, som formodentlig er den som initierer en slik misbrukssituasjon, vil etter dagens regler kunne idømmes et *medvirkeransvar* for arbeidstakers brudd på folketrygdlovens bestemmelser. Arbeids- og

sosialdepartementet vil imidlertid påpeke at arbeidsgiver i en slik situasjon også vil rammes direkte av gjerningsbeskrivelsen i "lønnstyveribestemmelsen", slik den er formulert ovenfor. Dersom permitteringen ikke er reell, vil arbeidsgiver på vanlig vis være forpliktet til å yte den lønn og annen godtgjøring som ellers gjelder i arbeidsforholdet.

3.3.2.3 Skyldkrav og strafferamme

Departementet legger til grunn at skyldkravet i utgangspunktet bør være det samme som for vinningslovbrudd som tyveri, underslag og utpressing, dvs. at det bør gjelde et krav om forsett om en uberettiget vinning. Forsettet må omfatte det faktiske forhold at lønnen helt eller delvis ikke betales, at arbeidsgiver har plikt til å betale lønnen og arbeidstaker rett til å få den samt at den vinningen som arbeidsgiver, eller andre, oppnår er uberettiget.

Det følger av straffeloven § 1 at lovens første del gjelder for alle straffbare handlinger når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, også handlinger som bedømmes etter straffelovgivning utenfor straffeloven (i spesiallovgivningen).

Kravet til forsett er regulert i § 22 der det heter at forsett foreligger når noen begår en handling som dekker gjerningsbeskrivelsen i et straffebud enten med hensikt, eller med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen og velger å handle selv om det skulle være tilfellet.

Straffeloven §§ 25 og 26 regulerer betydningen av henholdsvis faktisk uvitenhet og rettsuvitenhet. Uvitenhet om faktiske forhold medfører straffrihet. Når det gjelder lønnstyveri vil dette for eksempel innebære at en arbeidsgiver som mener at arbeidet ikke er utført, ikke vil kunne straffes. Uvitenhet om rettsregler fritar derimot bare for straff hvis uvitenheten er aktsom.

Ifølge lovforarbeidene³ til § 26 skal alle former for rettsuvitenhet bedømmes etter denne bestemmelsen, dvs. både uvitenhet om selve den normen som overtres (normuvitenhet), men også såkalt situasjonsvillfarelse eller situasjonsuvitenhet. Situasjonsuvitenhet kjennetegnes ofte av at den gjelder konkrete rettsforhold som er avgjørende for straffbarheten («prejudisielle rettsforhold»). Arbeidsgiveren har for eksempel en uriktig forståelse mht. hvilke rettsvirkninger arbeidsavtalen har. Departementet legger i den forbindelse til grunn at arbeidsgivers uvitenhet om rettsregler/normer av betydning for lønnen, for eksempel om at det gjelder en allmenngjort minstelønn, i praksis ikke vil kunne anses som aktsom og altså ikke frita for straffeansvar. Forarbeidene forutsetter imidlertid at aktsomhetskravet for tilfeller der det foreligger situasjonsuvitenhet skal være mindre strengt enn for normuvitenhet.

Departementet legger til grunn at straffelovens alminnelige bestemmelser når det gjelder skyldkrav og betydningen av uvitenhet om faktiske og rettslige forhold bør gjelde også for lønnstyveribestemmelsen. Samtidig er det først og fremst tilfellene der det er

³ Ot.prp. 90 (2003-2004) punkt 16.6.3.

arbeidsgivers *intensjon* å unndra seg betalingsforpliktelsen som det i praksis vil være er ønskelig å straffeforfølge.

En arbeidsgiver som unnlater å betale ut lønn fordi han ikke har penger har derimot ikke et forsett om å oppnå en uberettiget vinning.

Det foreslås at strafferammen i utgangspunktet bør være som for tyveri, dvs. bot eller fengsel i inntil 2 år.

3.3.2.4 "Grovt lønnstyveri"

Grovt tyveri kan i medhold av straffeloven § 322 straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen angir visse momenter som særlig skal vektlegges ved vurdering av om tyveriet skal anses som grovt. Straffeloven § 325 er bygd opp på samme måte for så vidt gjelder grovt underslag, og med samme strafferamme som for grovt tyveri.

Etter mønster av straffebestemmelsene om grovt tyveri og grovt underslag, foreslår departementet at det også for lønnstyveri bør være en høyere strafferamme ved grov overtredelse. Som for nevnte bestemmelser i straffeloven, bør det etter departementets oppfatning angis spesifikke momenter som skal vektlegges ved avgjørelsen av om "lønnstyveriet" er grovt. Konkret foreslår således departementet at det skal fremgå av bestemmelsen at det i den forbindelse særlig skal legges vekt på om *"overtredelsen gjelder en betydelig verdi, om den har et systematisk eller organisert preg eller om den av andre grunner er særlig skadelig."* Ved vurderingen av om overtredelsen gjelder en "betydelig verdi" bør det etter departementets oppfatning tas utgangspunkt i en objektiv målestokk, og det bør ses hen til hva som regnes som en betydelig verdi for vinningslovbrudd som tyverier, underslag og utpressing. Med bakgrunn i Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2006 s. 853 vedrørende bestemmelsen om grovt underslag er det i juridisk litteratur således lagt til grunn at det i dag minst bør gjelde en grense på kr 100 000 for at disse vinningslovbruddene skal regnes som grove. Departementet legger til grunn at lønnstyverisituasjoner ofte vil kjennetegnes av at arbeidsgiver gjentakende unndrar lønnsmidler fra flere eller alle sine ansatte. Etter departementets oppfatning bør verdien av det som tas fra arbeidstakerne i slike tilfeller kunne vurderes samlet. Slike situasjoner er også et eksempel på at overtredelsene må anses å ha et systematisk preg. Ved vurderingen av om overtredelsen har et "systematisk eller organisert preg" bør det for øvrig særlig legges vekt på hvor komplekst og profesjonelt det kriminelle forholdet i sin helhet fremstår. Endelig bør det i vurderingen av om overtredelsen er grov, kunne tas hensyn til hvor skadelig arbeidsgivers handling konkret fremstår. At arbeidsgivers handlemåte rammer en større krets av personer bør i denne sammenheng alltid kunne vektlegges. Etter departementets oppfatning bør det imidlertid også kunne tas hensyn til at "lønnstyveriet" har særlig vidtgående økonomiske konsekvenser for den enkelte arbeidstaker, dvs. selv om det objektivt sett ikke har en "betydelig verdi".

Når det gjelder strafferammene, er det departementets syn at de bør være noenlunde like for grovt tyveri/underslag og for "grovt lønnstyveri". Som det vil fremgå nedenfor under høringsnotatets kapittel 5, foreslår departementet å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven

§ 19-1 fra tre til fem års fengselsstraff. Dette er en straffebestemmelse som skal bidra til å verne liv. I lys av dette, foreslår departementet at den øvre strafferammen for grov overtredelse av lønnstyveribestemmelsen ikke bør overstige strafferammen i § 19-1, men settes til fem år.

3.3.2.5 Medvirkning

Straffeloven § 15 fastsetter at et straffebud også rammer den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt. Etter departementets syn er det ikke behov for å fastsette unntak, og departementet mener således at medvirkning til "lønnstyveri" også bør kunne straffes. Medvirkere til lønnstyveri vil kunne finnes utenfor virksomheten eller det kan være ansatte hos arbeidsgiver. Departementet utelukker således ikke at det etter omstendighetene vil kunne være grunnlag for å gjøre et medvirkeransvar gjeldende for arbeidstakere som bistår sin arbeidsgiver i lovbruddet. Vi legger imidlertid til grunn at det i praksis ikke vil være aktuelt å straffeforfølge arbeidstakere som blir direkte utsatt for lønnstyveriet, selv om de faktisk bidrar ved gjennomføring av handlingen, som ved et "payback-arrangement."

3.4 Særlig om tiltak for å bidra til at utenlandske arbeidstakere får nødvendig informasjon om rettigheter og plikter

Lover og regler er en forutsetning, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å hindre at arbeidstakere blir utsatt for ulovlige arbeidsvilkår. Arbeidstakerne må også kjenne sine rettigheter og plikter.

Arbeidsgiverne har allerede en klar rettslig forpliktelse til å opplyse sine arbeidstakere om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet, jf. arbeidsmiljøloven § 14-6.

Bestemmelsen gjelder også for utsendte arbeidstakere, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere, og innebærer at blant annet hva som gjelder om lønn i arbeidsforholdet skal komme til uttrykk i partenes skriftlige arbeidsavtale. Dette innebærer at det også skal opplyses om eventuell "allmenngjort lønn".

Som også vist til ovenfor under punkt 2.2. er tilsynsetatenes generelle erfaring at mange av arbeidstakerne som kommer til Norge har lite kjennskap til sine rettigheter, og at dette øker risikoen for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Det er iverksatt en rekke tiltak for å bidra til at utenlandske arbeidstakere skal bli bedre kjent med sine rettigheter og plikter.

På *Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA)* samarbeider Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet. Sentrenes aktivitet består i å gi god veiledning og rask søknadsbehandling til utlendinger som kommer til Norge for å jobbe. På SUA-sentrene blir det også ofte gitt informasjon om muligheter for å inndrive lønn i Norge, og hvor en kan få gratis juridisk bistand.

Det foreligger også omfattende veiledning for utenlandske arbeidstakere i nettveiviseren *Workinnorway.no*. Workinnorway.no er et samarbeid mellom NAV, Skatteetaten,

Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeidstilsynet og Politiet. Dette nettstedet har også en egen del for norske arbeidsgivere som skal rekruttere utenlandsk arbeidskraft til Norge, samt utenlandske firmaer som ønsker å selge tjenestene sine i Norge.

Med kampanjen «*Know your rights*» ønsker Arbeidstilsynet å nå rumenske, litauiske, bulgarske og estlandske arbeidere i Norge. I samarbeid med de baltiske og østeuropeiske arbeidstilsynene settes det i kampanjen særlig fokus på grunnleggende rettigheter som lønn, hvor lange dager det kan jobbes, rett til overtidbetaling, lovlig arbeidskontrakt o.l..

Men det er ikke bare myndighetene som bidrar. Også organisasjonene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner, advokatfirmaer mfl. har viktige roller når det gjelder å nå ut med informasjon og veiledning til utenlandske virksomheter og arbeidstakere i Norge.

Organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i byggenæringen har dannet Fair Play Bygg/Byggebransjens Uropatrulje, som så langt har aktivitet i Trondheim, Oslo og i Rogaland. Formålet er å bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet ved å samle tips og varsler fra arbeidstakere og videreformidle disse til offentlige myndigheter. Mange av sakene gjelder utenlandske arbeidstakere. Byggebransjens Uropatrulje i Trondheim oversendte 390 tips til offentlige etater og organer i 2019, mens Fair Play Bygg Oslo oversendte tips i 226 saker. Mange av sakene handler om svart arbeid, mangelfull lønn, svindel og brudd på regler om HMS og arbeidsmiljø.

Det er departementets syn at disse "private" initiativene er svært verdifulle i den felles innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og departementet benytter anledningen til å oppfordre høringsinstansene til å gi innspill til ytterligere mulige bidrag og initiativer i denne retning.

4 Straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon

4.1 Gjeldende rett og tilsynspraksis

Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven) pålegger de fleste arbeidsgivere å ha tjenestepensjonsordning for sine ansatte. Det er Finansdepartementet som har forvaltningsansvaret for loven.

Arbeidsgivere som plikter å ha pensjonsordning etter OTP-loven § 2, skal opprette pensjonsordning etter foretakspensjonsloven⁴, innskuddspensjonsloven⁵ eller tjenestepensjonsloven⁶, for å sikre arbeidstakere i foretaket alderspensjon i samsvar med OTP-lovens krav. Lovens § 1 angir når et foretak er omfattet av loven og dermed har plikt til å opprette pensjonsordning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsene

⁴ Lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon

⁵ Lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold

⁶ Lov 13. desember 2013 nr. 06 om tjenestepensjon

om medlemskap i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven. Medlemskapsbestemmelsene er relativt likelydende i de ulike lovene og omhandler for eksempel hvor gammel man må være for å være medlem, hvor stor stillingsandel som kreves, og når arbeidsgiver har plikt til å melde inn sesongarbeidere i en pensjonsordning.

Det følger av OTP-loven § 4 at foretak som oppretter en pensjonsordning med innskuddspensjon eller tjenestepensjon etter innskuddsplanen/pensjonsplanen hvert år skal betale innskudd til alderspensjon for medlemmene. Innskuddet skal minst utgjøre 2 prosent av den lønn mellom 1 og 12 G som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av innskuddsåret/premieåret.

Finanstilsynet har i henhold til OTP-loven § 8 myndighet til å pålegge foretak som ikke har pensjonsordning i samsvar med loven, å rette opp forholdet innen en fastsatt frist.

I praksis innebærer gjeldende tilsynsordning at Finanstilsynet følger opp tips og henvendelser utenfra om arbeidsgivere som hevdes ikke å ha en OTP-ordning. Tilsynet er i sin helhet dokumentbasert. Foretaket mottar forhåndsvarsel vedlagt et skjema som må fylles ut og returneres til Finanstilsynet sammen med eventuell dokumentasjon som viser at OTP-ordning er etablert. Normalt vil dette skje ved at foretaket legger frem en gyldig avtale med en pensjonstilbyder. Dersom foretaket ikke besvarer henvendelsen, vedtar Finanstilsynet pålegg om opprettelse av OTP-ordning. Manglende etterlevelse av pålegget kan følges opp ved at Finanstilsynet ilegger dagmulkt inntil etablering av OTP-ordning er dokumentert.

Finansdepartementet gjennomførte i tidsrommet 8. juni til 20. juli 2020 en høring av forslag som tar sikte på å styrke tilsynet med at arbeidsgiverne overholder plikten til å etablere og opprettholde tjenestepensjonsordning for sine ansatte. Lov av 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (A-opplysningsloven) pålegger arbeidsgiver å gi opplysninger om inntektsmottakeres arbeids- og inntektsforhold til NAV og Skatteetaten via a-meldingen. Forslaget går ut på at arbeidsgiver pålegges plikt til å gi opplysninger om hvilken pensjonsinnretning det er inngått pensjonsavtale med i a-meldingen. Når opplysninger om inntekts- og arbeidsforhold for de ansatte samtidig gjøres tilgjengelig for tilsynsformål, vil det bli enklere for tilsynsmyndigheten å identifisere hvilke arbeidsgivere som ikke etterlever pliktene. Som følge av forslaget fremmes det også forslag om at tilsynet med arbeidsgivers etterlevelse av OTP-loven flyttes til Skatteetaten. Saken er fortsatt til behandling.

4.2 Departementets vurderinger

Det er naturlig å anse obligatorisk tjenestepensjon som en del av den samlede godtgjøring som arbeidstakerne har krav på for sitt arbeid. At arbeidsgiver oppfyller sine plikter etter loven, vil ha direkte betydning for arbeidstakers velferdsnivå når tiden som yrkesaktiv er over. Alle de hensyn som i dette høringsnotatet er anført som begrunnelse for å kunne anvende straff for arbeidsgivere som "stjeler" fra arbeidstakers lønn og/eller annen

(direkte) godtgjøring gjør seg derfor prinsipielt sett også gjeldende for arbeidsgivere som berøver arbeidstakere sin tjenstepensjon.

Manglende oppfølging av arbeidsgivers forpliktelser etter OTP-loven vil regelmessig ha alvorlige konsekvenser for den enkelte arbeidstaker som rammes. Slike lovbrudd vil også kunne ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser fordi det å unndra seg pensjonsforpliktelser gir et konkurransefortrinn som vil kunne bidra til at useriøse arbeidsgivere utkonkurrerer de seriøse. Brudd på pliktene etter OTP-loven kan videre ha sammenheng med annen type arbeidslivskriminalitet. Synspunktet om at det bør være en balanse mellom hvordan samfunnet straffer henholdsvis arbeidsgivere og arbeidstakere som beriker seg på den annen parts bekostning, er videre relevant også når det gjelder arbeidsgiveres manglende oppfyllelse av plikten til å sørge for tjenstepensjon. Et særskilt moment er at det kan være vanskeligere for arbeidstaker å oppdage at arbeidsgiver ikke ivaretar sine forpliktelser etter OTP-loven, fremfor mislighold av mer umiddelbare lønnsforpliktelser, og at det derved også kan være vanskeligere selv å ivareta sine rettigheter.

Som for ordinær lønn og annen direkte godtgjøring er det altså flere forhold som tilsier at det bør kunne reageres med straff for manglende oppfyllelse av plikter etter OTP-loven.

SSB har i forbindelse med utredningen vedrørende forslagene knyttet til effektivisering av tilsynet med loven laget beregninger som tyder på at elektronisk overføring av opplysninger fra a-meldingen om hvilken pensjonsinnretning arbeidsgiver har inngått avtale med vil kunne gi tilsynsmyndigheten opplysninger om mellom 13 000 og 22 000 arbeidsgivere som mulige tilsynskandidater for etablering av OTP-avtale. Finans Norge har anslått at det er ca. 1,8 millioner arbeidstakere i private virksomheter som i utgangspunktet er omfattet av OTP-loven. Ifølge SSBs beregninger kan en slik løpende rapportering innebære at det blir opprettet pensjonsordning for mellom 50 000 og 88 000 flere arbeidstakere. Selv om det hefter usikkerhet ved slike beregninger er det altså grunn til å tro at mange arbeidsgivere ikke følger opp sine plikter etter OTP-loven, med den konsekvens at arbeidstakerne får for lite pensjon eller ingen tjenstepensjon i det hele tatt.

Det kan i dag bare benyttes fremoverrettede tiltak som går ut på å pålegge arbeidsgivere å opprette pensjonsordning, og ilegge dagbøter hvis pålegget ikke blir fulgt. Dette gir i mange tilfeller ikke tilstrekkelig insitament for arbeidsgivere til å etablere OTP-ordning. Videre vil arbeidsgivers manglende innbetaling i OTP-ordning ikke ha noen offentligrettslige konsekvenser etter gjeldende regelverk. Den enkelte arbeidstaker må selv følge opp en slik overtredelse, i ytterste konsekvens gjennom sivilt søksmål.

Departementet viser videre til at lignende forpliktelser som foretak må oppfylle i egenskap av å være arbeidsgiver, i stor utstrekning er straffesanksjonert. Dette gjelder for eksempel arbeidsmiljølovgivningen, plikten til å tegne yrkesskadeforsikring og plikten til å foreta forskuddstrekk av skatt.

Departementet mener etter dette at de beste grunner taler for at det innføres et straffansvar for brudd på OTP-loven.

OTP-loven gjelder for "foretak". Dette begrepet defineres i lovens § 1 andre ledd som "aksjeselskap, allmennaksjeselskap, ansvarlig selskap, enkeltpersonforetak og ethvert annet rettssubjekt som har arbeidstaker i sin tjeneste". Straffebestemmelsen bør etter departementets oppfatning gjelde for de samme pliktsubjekter. Imidlertid bør ansvaret formuleres slik at det også kan gjøres gjeldende et personlig ansvar for foretakets øverste leder, etter mønster av arbeidsmiljøloven § 19-1. For øvrig vil straffelovens regler om foretaksstraff på vanlig måte kunne anvendes.

Innføring av et straffeansvar er særlig begrunnet i de alvorlige konsekvenser manglende tjenstepensjonsrettigheter vil kunne ha for arbeidstakerne. Slike alvorlige konsekvenser vil kunne bli resultatet enten pensjonsordningen i utgangspunktet ikke er opprettet eller den ikke eller bare delvis er opprettholdt fordi det ikke er betalt innskudd. Departementet mener således i utgangspunktet at både manglende opprettelse av en pensjonsordning jf. lovens § 3 og manglende innskuddsbetaling jf. § 4 bør kunne straffes. Det er tale om plikter som påhviler foretaket eller dets ledelse i egenskap av å være arbeidsgiver (ha noen i sin tjeneste) og som profesjonelle aktører. Dette tilsier at skyldkravet, liksom for de deler av spesiallovgivningen som det er vist til ovenfor, bør være forsett og uaktsomhet. Strafferammen foreslås å være den samme som for alminnelig "lønnstyveri", dvs. bøter eller fengsel inntil to år.

5 Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven

5.1 Innledning

I forbindelse med at det legges frem forslag om et særskilt straffeansvar for lønnstyveri i arbeidsmiljøloven, finner departementet det formålstjenlig samtidig å gjøre en generell vurdering av hvorvidt strafferammene i arbeidsmiljølovens straffebestemmelser er på et hensiktsmessig nivå.

I denne sammenheng vil departementet først understreke at norsk arbeidsliv i all hovedsak preges av seriøse virksomheter som både vil og kan etterleve de lover og regler som gjelder. Gjennom et utstrakt partssamarbeid i virksomhetene håndteres problemer som regel internt, ev. ved hjelp av veiledning eller alminnelig tilsyn fra Arbeidstilsynet. Spørsmålet om straff er derfor ikke, og skal heller ikke være, hovedfokuset for å sikre gjennomføring av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Straffebestemmelsene er imidlertid viktig i arbeidet for å se til at useriøse og hensynsløse arbeidsgivere har et så lite spillerom som mulig. Brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven kan etter omstendighetene ha svært alvorlige konsekvenser, både for arbeidstakerne som direkte rammes og for samfunnet. Loven har for det første en rekke bestemmelser som direkte er satt for å verne arbeidstakernes liv og helse. Hvert år dør om lag 40 arbeidstakere i norsk arbeidsliv, og mange flere blir skadet for livet. I den utstrekning dette kan tilbakeføres til alvorlige lovbrudd, vil straffebestemmelsene ha en naturlig plass. Departementet vil videre vise til at systematiske brudd på grunnleggende

spilleregler for arbeidslivet har store samfunnsmessige konsekvenser ved at de seriøse virksomhetene undermineres.

I dette bildet er det viktig at lovens straffetruusler har en tilstrekkelig preventiv effekt. I tillegg skal straffebestemmelsene være holdningsskapende, og reglene må virke etter sin hensikt. Det er i den sammenheng grunnleggende viktig at strafferammene gjenspeiler de verdiene loven målbærer, og således også gir et riktig signal til politi og påtalemyndighet når sak skal reises og til domstolene når straff skal utmåles. Slik departementet ser det, er det også et viktig hensyn i seg selv at strafferammene er rimelig konsistente i forhold til sammenlignbar lovgivning.

5.2 Gjeldende rett

Straffeansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i lovens kapitel 19. Arbeidsgiver, innehaver av virksomhet og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten kan ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av loven straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, eller begge deler, jf. § 19-1 første ledd. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes, jf. § 19-1 andre ledd. I vurderingen av om det foreligger slike skjerpene omstendigheter skal det etter § 19-1 andre ledd andre punktum legges særlig vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse eller om den er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelsetjenesten. Dersom en overtredelse har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse skjerpes aktsomhetskravet. Etter § 19-1 tredje ledd, kan arbeidsgiver da straffes med mindre vedkommende har opptrådt fullt forsvarlig i enhver henseende når det gjelder de plikter som følger av loven eller bestemmelser i medhold av loven.

Arbeidstakers straffeansvar reguleres i § 19-2. Ved uaktsom overtredelse kan bøter ilegges, jf. § 19-2 første ledd, mens bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler, kan idømmes ved forsettlig eller grov uaktsom overtredelse, jf. § 19-2 andre ledd. Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil ett år anvendes. Medvirkning kan straffes med bøter, jf. § 19-2 første ledd.

Videre følger det av § 19-4 at den som hindrer undersøkelser som offentlig myndighet iverksetter etter arbeidsmiljøloven eller unnlater å yte pliktig bistand eller å gi opplysninger som anses nødvendig for utførelsen av tilsynet etter loven, kan idømmes bøtestraff. Dersom forholdet rammes av § 19-1 eller strengere straffebud i straffeloven kommer disse til anvendelse. Medvirkning straffes ikke.

Straffeansvar for foretak er hjemlet i straffeloven §§ 27 og 28, og arbeidsmiljøloven § 19-3 henviser til disse reglene av informasjonshensyn.

5.3 Departementets vurderinger og forslag

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er svært viktig for regjeringen. Et element i den forbindelse er å se til at strafferammene i arbeidsmiljøloven gjenspeiler alvorligheten av å overtre regelverket, slik at det har ønsket allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Slik departementet ser det, vil en heving av strafferammene signalisere at de verdiene straffebestemmelsene er satt til verne er viktige og således få betydning ved straffeutmålingen hos domstolene. Å heve strafferammene bør på samme måten ha relevans for politiets prioritering av saker relatert til arbeidsmiljøkriminalitet.

Det er grunnleggende interesser som ivaretas i arbeidsmiljøregelverket, som arbeidstakeres liv og helse og arbeidslivets grunnleggende virkemåte. Økokrim har i sin trusselvurdering for 2020 gitt eksempler på virksomheter som ikke bekoster forsvarlige helse- miljø- og sikkerhetsløsninger. Det vises også til at det for eksempel heller ikke er uvanlig at utenlandske arbeidstakere innkvarteres i boliger myntet på færre mennesker, med feil på elektriske anlegg og som helt eller delvis mangler brannvarsling, slukkeutstyr eller tilgjengelige rømningsveier.

Departementet viser videre til at det i den senere tid har skjedd en skjerping av strafferammene i annen, sammenlignbar HMS-lovgivning. Som eksempel kan det nevnes at naturmangfoldsloven ved lovendring i 2019 fikk en øvre strafferamme på inntil fem års fengselsstraff. Også forurensningsloven har en øvre strafferamme på 5 år "*...dersom overtredelsen har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, eller fare for menneskers liv eller helbred*". Forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og disse miljølovene fremstår etter departementets oppfatning ikke som helt konsistent. Departementet foreslår derfor at strafferammene i arbeidsmiljøloven kommer opp på samme nivå som naturmangfoldsloven og forurensningsloven. Da strafferammene ble endret sist gang, i 2015, foretok departementet en gjennomgang av rettspraksis. En ny gjennomgang av de siste årene viser etter departementets skjønn at straffeutmålingen gjennomgående fortsatt ligger lavt. Det følger av Høyesteretts dom, Vei Reno (HR-2020-358-A) at lovendringer som er foretatt for å skjerpe straffenivået, vil medføre at domstolene står friere til å nettopp gjennomføre formålet med lovendringen, spesielt der allmennpreventive hensyn tilsier at det reageres med fengselsstraff. Dette viser at lovendringer, der straffenivået skjerpes, vil ha direkte betydning for håndhevingen. På denne bakgrunn foreslår departementet at strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd økes til fengsel i inntil fem år ved særlig skjerpene omstendigheter.

Det er arbeidsgivers straffansvar som er det primære straffeansvaret i arbeidsmiljøloven. Departementet ser ikke grunn til å foreslå endringer i strafferammene i §§ 19-2 eller 19-4.

5.4 Prosessuelle konsekvenser

Etter straffeloven § 86 er fristen for når et straffbart forhold foreldes knyttet til strafferammen i det straffebudet som anvendes. Der et straffebud har høyere strafferamme ved "skjerpene omstendigheter" e.l., er det normalt den forhøyede strafferammen som skal legges til grunn ved beregning av foreldelsesfristens lengde. Dette gjelder uavhengig

av hvorvidt det faktisk foreligger skjerpene omstendigheter i den konkrete saken, jf. eksempelvis Rt. 2010 s. 850 og HR-2020-955-A. Det vil si at den foreslåtte skjerpelsen av øvre strafferamme i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd fra inntil tre til inntil fem års fengselsstraff også vil innebære at foreldelsesfristen for arbeidsgivers straffeansvar etter § 19-1 økes fra fem til 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

6 Rekkevidden av Arbeidstilsynets vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven

Allmenngjøringsloven skal sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jf. allmenngjøringsloven § 1. Som også beskrevet ovenfor under punkt 2.4 og 3.2.2, gir således allmenngjøringsloven den statlig oppnevnte Tariffnemnda myndighet til å fastsette forskrift om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, jf. allmenngjøringsloven § 5 første ledd. Allmenngjøringsvedtak kan fattes dersom det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Det er videre et vilkår at krav om allmenngjøring er fremsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett etter arbeidstvistloven, jf. allmenngjøringsloven §§ 4 og 5. I praksis innebærer vedtak om allmenngjøring at det fastsettes en obligatorisk "lovfestet" minstelønn for den aktuelle bransjen.

Det gjelder i dag allmenngjøringsforskrifter for ni bransjer; henholdsvis innen bygg, renhold, overnatting/servering, skips- og verftsindustri, jordbruk/gartneri, fiskeindustri, elektro, godstransport på vei og persontransport med turbil.

Allmenngjøringsloven ble fastsatt i 1993 og var opprinnelig ikke underlagt offentligrettslig tilsyn. Da loven ble fastsatt var boikott og straff eneste sanksjonsmiddel. Fra 1. januar 2005 fikk Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet innenfor sitt virkeområde) kompetanse til å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring overholdes. Arbeidstilsynet måtte da anmelde overtredelser til politiet. Ved lov 11. november 2006 nr. 63 fikk Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet innenfor sitt tilsynsområde) kompetanse til å håndheve loven gjennom enkeltvedtak. Det følger således av allmenngjøringsloven § 11 at Arbeidstilsynet har myndighet til å treffe de pålegg og enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av allmenngjøringsvedtak. Av bestemmelsen følger det videre at arbeidsmiljøloven § 18-6 første, andre, sjette, syvende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8 og 18-10 gis tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at Arbeidstilsynet kan benytte samme virkemidler i sin administrative håndheving etter allmenngjøringsloven, som de har anledning til etter arbeidsmiljøloven, dvs. at det etter nærmere angitte vilkår kan gis pålegg og fattes vedtak om tvangsmulkt, stans av virksomhet og overtredelsesgebyr.

Påleggskompetansen i allmenngjøringsloven § 11 er etter sin ordlyd formulert generelt, ved at den er knyttet til hva som anses nødvendig for *gjennomføringen av vedtak om allmenngjøring*. "Gjennomføringen av vedtak om allmenngjøring" vil i praksis bety at arbeidsgiver faktisk betaler den minstelønn (og ev. etterlever andre vilkår) som følger av allmenngjøringsvedtaket. I lovproposisjonen som i sin tid lå til grunn for innføring av påleggskompetansen i allmenngjøringsloven, Ot.prp. nr. 92 (2005-2006), er det imidlertid uttalelser som tilsier at påleggsbestemmelsen bør anvendes innskrenkende i forhold til sin ordlyd.

På side 9 i proposisjonen heter det således at *"[D]epartementet [foreslår] at påleggskompetansen begrenses til å gi pålegg om å legge frem arbeidsavtaler og annen relevant dokumentasjon som viser at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med allmenngjøringsforskrifter [...]. Det er ikke ønskelig å gi etatene vedtakskompetanse i forhold til mangelfull oppfyllelse av betalingsplikten."* Av spesialmerknaden til lovendringen i proposisjonen fremholdes det likeledes at *"[p]ålegg kan gis for å få fremlagt nødvendig dokumentasjon og for å sikre at arbeidsavtaler mv. er i overensstemmelse med en allmenngjøringsforskrift. Det kan ikke gis pålegg om å utbetale lønn."*

Arbeids- og sosialdepartementet mener at det saklig sett ikke er grunn til opprettholde signalene om en innskrenkende anvendelse av påleggskompetansen, som de tidligere lovforarbeidene gir anvisning på. Ettersom arbeidsgivers rettslige plikt i denne sammenheng er å etterleve allmenngjøringsvedtaket (betale allmenngjort lønn), bør også et pålegg som skal bevirke at vedtaket etterleveres kunne gå ut på dette. Departementet mener således at Arbeidstilsynet bør kunne gi pålegg om oppfyllelse av selve betalingsforpliktelsen, noe også ordlyden i allmenngjøringsloven § 11 klart gir rom for. På bakgrunn av uttalelsene i Ot.prp. nr. 92 (2005-2006), mener departementet at dette bør klargjøres gjennom en uttrykkelig presisering i allmenngjøringsloven § 11.

Et pålegg om oppfyllelse av betalingsforpliktelsen vil anses oppfylt når betaling iht. den aktuelle allmenngjøringsforskriften faktisk har skjedd. I praksis vil tilsynsmyndigheten når pålegg blir gitt, også stille krav om at arbeidsgiver dokumenterer et pålegget oppfylles. Dersom arbeidsgiver ikke kan dokumentere oppfyllelse innen fastsatt frist, vil det på vanlig måte kunne støttes opp med bruk av tvangsmulkt, jf. henvisningen i allmenngjøringsloven § 11 til tvangsmulftsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 18-7. For ordens skyld vises det til at også overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10 etter omstendighetene vil kunne anvendes når det ikke ytes allmenngjort lønn.

For ordens skyld vises det videre til at det at slik administrativ håndhevelse av allmenngjøringsloven gjennom enkeltvedtak, ikke er til hinder for at arbeidstaker forfølger utestående lønnskrav mot sin arbeidsgiver på vanlig måte gjennom en privatrettslig inndrivelsesprosess.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget skal føre til en mer effektiv strafferettslig håndheving av "lønnstyveri", og vil således kunne ha visse økonomiske og administrative konsekvenser både for

strafferettspleien og for den som blir ilagt straff etter en ny lønnsstyveribestemmelse. Samtidig vil forslaget kunne føre til mindre arbeidslivskriminalitet med de samfunnsmessige konsekvenser dette har. På samme møte vil innføring av en straffehjemmel i lov om obligatorisk tjenstepensjon ha konsekvenser for strafferettspleien og den som blir ilagt straff, i den utstrekning straffebestemmelsen blir anvendt i praksis.

Et av formålene med forslaget om å høyne strafferammen i arbeidsmiljøoven § 19-1 er å signalisere at det er behov for et høyere straffenivå for alvorlig arbeidsmiljø- og arbeidslivskriminalitet, og det vil som sådan kunne ha konsekvenser for strafferettspleien og for den som blir ilagt straff for denne type lovbrudd.

Endelig vil forslaget om å klargjøre arbeidsmiljømyndighetenes påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven gi tilsynsmyndighetene et større spillerom i sin påleggpraksis. I den utstrekning dette vil føre til flere pålegg på området, vil det ha administrative konsekvenser for tilsynsvirksomheten.

8 Departementets forslag til lovendringer

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjøres følgende endringer:

§ 19-1 andre ledd skal lyde:

Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil *fem* år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse eller om den er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelsetjeneste

Ny § 19-1 a skal lyde:

§ 19-1 a. Straff for å unndra seg lønnsforpliktelse mv.

Arbeidsgiver, eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, som med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre ikke overholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Grov overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil 5 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den gjelder en betydelig verdi, har et systematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig skadelig.

I Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) gjøres følgende endringer:

Ny § 8a skal lyde:

§ 8a. Straff

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av §§ 2 og 4 straffes foretaket eller den som leder foretaket, med bøter eller fengsel inntil 2 år.

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven) gjøres følgende endring:

§ 11 andre ledd skal lyde:

Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak om allmenngjøring og plikter i medhold av § 12. *Det kan herunder gis pålegg om at arbeidsgiver skal oppfylle plikten til å yte fastsatt lønn og eventuell annen godtgjøring i henhold til slikt vedtak.* Arbeidsmiljøloven § 18-6 første, andre, sjette, syvende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8 og 18-10 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven her, og ved gjennomføring av plikten til å gi opplysninger i tredje ledd første punktum. Eventuell oppdragsgiver skal også gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak.