



POLITIET

Arbeids og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

20/3724-

Vår referanse:

20/122871 - 36

Dato:

20.01.2021

Høringsinnspill – om straffansvar for lønnstyveri mv. og om at lønn skal betales via bank

1. Innledning

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) høringsbrev av 1. oktober 2020 vedrørende forslag om etablering av straffeansvar for såkalt lønnstyveri og forslag om at lønn skal betales via bank, med frist for innspill 10. desember 2020.

Politidirektoratet anmodet av kapasitetshensyn ASD i brev av 9. desember 2020 om fristutsettelse til 22. januar 2021. Anmodningen ble avslått, likevel slik at ASD ville søke å hensynta eventuelle innspill som måtte mottas etter høringsfristen så langt det lar seg gjøre i forhold til sakens fremdrift og tidsplan for øvrig. Vi viser videre til telefonsamtale med avdelingsdirektør Rune Ytre-Arna i ASD den 20. januar 2021 om at det fortsatt vil være mulig å få med innspill.

Departementet foreslår "Straffeansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv – en egen straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven for såkalt lønnstyveri.

Departementet foreslår videre "endringer i arbeidsmiljøloven – Innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank". Forslaget innebærer at det i utgangspunktet vil være et forbud mot å utbetale lønn i kontanter.

Formålet med endringsforslagene fremstår å være en mer effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, herunder menneskehandel ved tvangsarbeid.

Direktoratet har forelagt høringen underliggende enheter og mottatt tilbakemeldinger fra Kripes, ØKOKRIM, Politiets utlendingsenhet, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Direktoratet har også mottatt innspill fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM - adm. underlagt Politidirektoratet, eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet) som er innarbeidet i dette høringsinnspill. Politihøyskolen har meddelt at de ikke har innspill til denne høringen.

Politidirektoratet

Innledningsvis bemerkes at Politidirektoratet overordnet er positiv til og støtter forslagene som er fremlagt.

2. Innspill fra underliggende politidistrikt og særorgan

Kripos, Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt synes alle å ha gjort en grundig og utfyllende vurdering av forslagene. Overordnet synes deres innspill å trekke i samme retning – at forslagene støttes. Politidirektoratet finner argumentene som fremkommer i disse innspillene som relevante for høringen, og vedlegger derfor innspillene i sin helhet.

ØKOKRIM har sendt innspill direkte til ASD. Også dette innspillet tiltres av direktoratet. Det gjøres imidlertid spesielt oppmerksom på ØKOKRIMs bemerkning om at kriminalisering av betalingsmislighold bør vurderes inngående. Videre vil Politidirektoratet særlig fremheve ØKOKRIMs bemerkning om å innføre en hjemmel om overtredelsesgebyr, slik at kun de alvorligste sakene blir behandlet i det straffeprosessuelle sporet.

Politiets utlendingsenhet (PU) har ikke bemerkninger ut over å støtte forslagene.

3. Utvalgte merknader til forslagene fra direktoratet – forebygging og avdekking

Politidirektoratet støtter forslagene som i hovedsak skal gi grunnlag for en forsterket strafferettslig oppfølging mot arbeidslivskriminalitet, da særskilt ved forslag om en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven om straff for såkalt "lønnstyveri". Vi anser at forslagene gir viktige virkemidler for å styrke bekjempelsen av arbeidskriminalitet, herunder menneskehandel ved tvangsarbeid.

I saker om mulig menneskehandel i form av tvangsarbeid er det krevende gråsoner opp mot andre straffebestemmelser, og da særlig opp mot lovbrudd knyttet til utnytting i arbeidslivet. Det gir i dag vesentlige utslag, både strafferettslig og for fornærmede i bistandssporet, om forholdet defineres som mulig menneskehandel, som brudd på arbeidsmiljøloven eller utlendingsloven, eller som en sivilrettslig sak om arbeidsforhold eller lønn.

Foreslått bestemmelse om lønnstyveri vil etter vår vurdering være et godt tiltak for å redusere sanksjonsgapet i gråsonesakene, der terskelen for menneskehandel i form av tvangsarbeid ikke er nådd. Etter Politidirektoratets syn bør det imidlertid vurderes å legge straffebestemmelsen til straffeloven, ikke arbeidsmiljøloven.

Politidirektoratet støtter forslaget om å høyne den øvre strafferammen i Arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd fra inntil tre års fengselsstraff til inntil fem års fengselsstraff. Dette vil være med på å tette gapet for sanksjonsmuligheter mellom grov arbeidskriminalitet og bestemmelsen om menneskehandel i form av tvangsarbeid i straffeloven som har en strafferamme på 6 år, og 10 år for grov menneskehandel. En øvre strafferamme på 5 år vil, sammenlignet med strafferammen for menneskehandelsbestemmelsen i straffeloven, være mer i tråd med den alvorlighetsgraden som arbeidskriminalitet innebærer.

Vi støtter også foreslått presisering i Arbeidsmiljøloven § 11 andre ledd om at Arbeidstilsynets bør kunne gi pålegg om oppfyllelse av selve betalingsforpliktelsen.

Vi støtter videre forslaget om innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank.

Vi bemerker for øvrig at departementet i høringsnotatet har omtalt tvangsarbeid og menneskehandel som to sidestilte lovbrudd. Det korrekte etter straffeloven er å omtale lovbruddet som "menneskehandel i form av tvangsarbeid", ettersom tvangsarbeid er en av flere utnyttingsformer i straffebestemmelsen om menneskehandel.

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

Etter vår vurdering vil det kunne forekomme praktiske utfordringer knyttet til hvordan myndighetene skal følge opp en bestemmelse om lønnstyveri. Saker om arbeidslivskriminalitet er svært ressurskrevende og saker om lønnstyveri vil også reelt være krevende både hva gjelder avdekking og etterforskning.

Politiet og andre tilsynsorgan kan ha store utfordringer med å avdekke de reelle forholdene på en arbeidsplass hvor alt ser tilsynelatende greit ut på papiret. Avdekking vil være krevende uten mulighet for skjulte etterforskningsmetoder. Det vil ikke være hjemmel for skjulte tvangsmidler med foreslått strafferamme, noe som ikke er nærmere drøftet i høringsnotatet. Avdekking vil i betydelig grad avhenge av anmeldelse fra arbeidstakeren, og arbeidstakerens eget vitnemål vil ofte bli avgjørende for saken, slik det også fremgår i høringsnotatet med referanse til situasjonsbeskrivelsen om arbeidslivskriminalitet fra NTAES (2020), se s. 8.

Vi viser til videre høringsbrevet der departementet viser til at de groveste former for lønnstyveri gjennomgående utøves mot de aller med sårbare på arbeidsmarkedet. De som utnyttes er ofte utenlandske borgere i lavtlønte yrker som i en helhetsvurdering står i et avhengighetsforhold til arbeidsgiver og som i liten grad selv kan ivareta sine krav eller rettigheter. Den svake posisjonen til arbeidstakere i slike saker påpekes også i høringsbrevet ved referanse til situasjonsbeskrivelsen om arbeidslivskriminalitet fra NTAES. NTAES viser eksempelvis til avdekkede saker i anleggsbransjen der arbeidstakerne ble truet om oppsigelse hvis de fortalte om faktisk utbetalt lønn til oppdragsgiver eller myndighetene, eller at 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.

KOM erfarer at mange arbeidstakere har begrenset forståelse for det norske systemet og regelverket. De kan være rådvile om egen situasjon og hvilke alternativer de har for å få hjelp. Det er derfor viktig å videreutvikle gode informasjons- og veiledningstiltak overfor gruppen, både i regi av offentlige etater men også i regi av frivillige organisasjoner som når ut til videre grupper og har gode forutsetninger for å oppnå tillitt.

Videre er dette en gruppe som har begrenset mulighet til å innkreve lønn på egen hånd. En rett til fri rettshjelp i saker som gjelder lønnskrav mot arbeidsgiver og ev. annen juridisk bistand kan også bidra til å styrke sårbare arbeidstakeres rettsstilling. I dag kan slik juridisk bistand gis fra enkelte frivillige organisasjoner, foreninger eller fagforeninger, eller det kan gis ved pro bono-ordninger, noe som gir liten grad av forutsigbarhet. Vi anbefaler derfor at det utredes om fri rettshjelp og enkelte andre bistandstiltak som i dag gjelder for antatte ofre for menneskehandel bør utvides til å omfatte personer utsatt for arbeidslivskriminalitet, og da spesifikt i saker om lønnstyveri.

Et sterkere vern av arbeidstakere i en slik sårbar posisjon vil etter vår vurdering øke mulighetene for avdekking og oppfølging av ulike utnyttelsesforhold innen arbeidslivet og forebygge alvorlige tilfeller av menneskehandel i form av tvangsarbeid.

Mulige konsekvenser av ordningen med pålagt lønnsutbetaling via bank

Direktoratet påpeker at en ordning med pålagt utbetaling av lønn til bankkonto, ikke nødvendigvis innebærer at lønnsmottaker/arbeidere selv får kontroll over pengene. I modus hvor mennesker utnyttes til tvangsarbeid eller ved grov sosial dumping, vil ofte arbeidsgivers grad av kontroll være total, og lønnsutbetaling via bankkonto vil kunne tjene som et alibi for at virksomheten drives lovlig og ivaretar arbeiderne. I et scenario hvor lønnsmottakere overfører sine penger til hjemlandet, kan kriminelle arbeidsgivere med kontroll over konti i begge ender, i realiteten sikre sitt utbytte som er generert ved misbruk av arbeidskraft. Arbeideres utbetalte lønn kan i slike tilfeller være høyere enn det den egentlig skal være, og kriminelle arbeidsgivere kan benytte lønnskonti til å transportere og hvitvaske utbytte. I et annet scenario hvor pengene under arbeidsgivers kontroll, helt eller delvis tas ut i kontanter i Norge, kan pengene for eksempel benyttes som svart avlønning for skjulte arbeidsstokker, som smøring/bestikkelser, som svart oppgjør ved varekjøp eller som midler for reinvestering i annen kriminalitet.

I en tid hvor banker og andre som i henhold til hvitvaskingsloven har rapporteringsplikt, styrker sin innsats for å avdekke og rapportere om mulig hvitvasking, samt hvor grensekontrollen som følge av Korona-pandemien, er styrket, vil kriminelle aktører søke etter nye måter for sikker transport og hvitvasking av utbytter. Overføring av penger, gjerne mindre beløp, via lojale medspilleres eller andre kontrollerte konti, er kjent modus for transport og hvitvasking. Etterlevelse av en plikt til å utbetale lønn via bankkonti, kan bidra til at kriminelle aktører i større grad enn i dag kan operere i et lovlig "skinn". Kontrollhyppigheten kan som en følge av dette gå ned.

For å avdekke misbruk av lønnsmottakeres konti, vil det være påkrevd med gode indikatorer og systemer som kan generere informasjon om transaksjoner i nåtid. I "Digital samhandling offentlig privat sektor" (DSOP) arbeides det med en løsning som åpner for at konto- og transaksjonsinformasjon kan utleveres til offentlige myndigheter i nåtid. Løsningen vil ved utarbeidelse av gode indikatorsett, som gir kunnskap om hvordan systematisk misbruk av lønnskonti kan utføres, samt ved gode rapporteringer fra bankene, kunne bidra til at slikt misbruk avdekkes og stanses.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil være ikke ubetydelige kostnader ved å implementere overnevnte DSOP-løsning i politiet, jf pkt. 3 siste avsnitt ovenfor.

Det vises til Oslo politidistrikts innspill om at man kan forvente en økning av anmeldelser av denne type saker både fra arbeidstakere, interesseorganisasjoner og til dels Arbeidstilsynet. Sakene vil kunne kreve en del etterforskning. Det kan ikke utelukkes at det også i større grad må skje etterforskning i utlandet, herunder rettslige avhør av utenlandske arbeidstakere i deres hjemland.

Med hilsen

Harald Bøhler
Seksjonssjef

Knut-Aleksander Hymer
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: 4

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet



POLITIET

Politidirektoratet

politidirektoratet@politiet.no

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
20/122871-2

Vår referanse:
20/122871-17

Sted, Dato
Ski, 30. november 2020

Høring - Forslag om straffeansvar for "lønnstyveri" og om at lønn skal betales via bank

Øst politidistrikt viser til politidirektoratets brev av 21. oktober 2020 vedlagt Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat med forslag til egen straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven for "lønnstyveri" og innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank. Øst politidistrikt er gitt utsatt frist til 1. desember 2020 kl. 12:00.

Øst politidistrikt har gjennomgått høringsnotatene og gir innspillene samlet i ett høringssvar. Pkt. 1 omhandler forslaget om lønnstyveri, pkt. 2 omhandler forslag om økt strafferamme i arbeidsmiljøloven og pkt. 3. omhandler forslaget om innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank.

1. Straffansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv.

1.1 Innledning.

Øst politidistrikt ser positivt på forslaget om at "lønnstyveri" bør straffesanksjoneres. Dette vil ramme de useriøse aktørene i arbeidslivet og være et nyttig virkemiddel i kampen mot den delen av arbeidslivskriminalitet som også utnytter mennesker og ikke bare systemer. Departementet gir en situasjonsbeskrivelse i høringsnotatet som tydeliggjør at norske og i særdeleshet utenlandske arbeidstakere i dag blir utsatt for tyverilignende handlinger fra useriøse arbeidsgivere. Dette, er i likhet med andre mer tradisjonelle tyverihandlinger, uønsket og straffverdig og Øst politidistrikt støtter forslaget. En tydeliggjøring i lovverket med en begrepsmessig avklaring vil gi en bedre strafferettslig oppfølging av profittmotivert kriminalitet begått i arbeidslivet.

Det er godt dokumentert gjennom a-krimsentrenes arbeid og etatenes årsrapporter at utenlandske arbeidstagere er en særlig utsatt gruppe i forhold til lønns- og arbeidsvilkår. De har liten/ingen kunnskap om sine rettigheter her i landet og med sin løse (og ofte kortvarige) tilknytning til riket hvor de ikke har annen motivasjon enn å skaffe seg

ØST POLITIDISTRIKT

nødvendig inntekt gjennom å tilby billig arbeidskraft, utgjør de en sårbar gruppe som gir de useriøse aktørene en profittmulighet.

En straffebestemmelse for å sikre lovfestet/avtalefestet lønn vil bedre situasjonen for denne gruppen som nå utgjør en tydelig størrelse innenfor flere store sektorer innenfor norsk arbeidsliv.

1.2. Lovplassering

Departementet foreslår at straffeansvaret for lønnstyveri legges i Arbeidsmiljøloven (aml.) idet aml. er den sentrale loven om rettigheter og plikter og ansvar i arbeidsforhold. Øst politidistrikt er for så vidt enig i synspunktet. Aml. har imidlertid gjennom sin formålsparagraf § 1-1 et klart fokus på helse, miljø og sikkerhet og mindre eksplisitt på økonomisk utnyttelse.

Det er grunn til å stille spørsmål om hvor en slik straffetrussel bør plasseres for å få mest effekt ut av den. Straffens formål er å styre adferd hvor formålet således er å forebygge kriminalitet, individualpreventivt og allmennpreventivt. Rent allmennpreventivt kan det kanskje hevdes at et nytt straffebud om lønnstyveri vil virke bedre hvis plassert i straffeloven sammen med de øvrige nærliggende straffebud som bedrageri § 371, tvang strl. §251, utpressing § 330, menneskehandel § 257). Rent systemteknisk har et straffebud som rammer lønnstyveri en plass i straffeloven.

I NTAES sin situasjonsbeskrivelse for 2020 om arbeidslivskriminalitet så pekes det på at bruk av enkeltpersonforetak (ENK) fortsatt er en utfordring i det useriøse arbeidslivet. Aml. omfatter "arbeidstakere" hvilket innebærer at selvstendige oppdragstakere ikke omfattes av loven. Ved å plassere straffebudet i arbeidsmiljøloven så kan dette gi de useriøse arbeidsgivere ytterligere motivasjon til å omgå loven ved å tilsløre det reelle arbeidsgiver/arbeidstakerforholdet. Det er en kjensgjerning at de useriøse og kriminelle tilpasser seg de smutthull som finnes.

Øst politidistrikt er av den oppfatning at nytt straffebud om lønnstyveri bør plasseres i straffeloven. Det er her den fremstår som mest treffsikker.

1.3 Skyldkrav og strafferamme

Øst politidistrikt deler departementets oppfatning om at skyldkravet i utgangspunktet bør være det samme som for de beslektede vinningslovbrudd, dvs. et krav om forsett om uberettiget vinning.

Dette innebærer at manglende etterlevelse av plikten til å betale overtidstillegg etter aml.10-6 jf § 19-1 ikke blir straffbar etter forslaget hva gjelder de uaktsomme overtredelser. Hvorvidt dette er en tilsiktet innstramming er uklart.

Øst politidistrikt deler departementets syn på lovformuleringen i bestemmelsen. Bestemmelsen vil med slik ordlyd ramme alle avtalebaserte lønnsforpliktelser/godtgjørelser knyttet til arbeidsutførelse.

Øst politidistrikt støtter forslaget om at strafferammen tilsvarer straffenivået for dagens tyveribestemmelse i straffeloven. Det foreslås forhøyet strafferamme for "grov overtredelse". Øst politidistrikt er, som nevnt over, av den oppfatning at straffebestemmelse om "lønnstyveri" har sin plass i straffeloven. En plassering i

straffeloven gir da den naturlige konsekvens at strafferammen bør være lik for alle tyveritilefeller. Øst politidistrikt deler departementets vurderinger omkring nærmere oppstilling av momenter som skal særlig vektlegges ved vurderingen om et forhold er å betrakte som grovt. Etter Øst pd sin oppfatning kan det være hensiktsmessig å innlemme tidsaspektet i denne vegledningen dvs. at overtredelsen har pågått over lengre tid. Dette kan eventuelt berøres nærmere i forarbeidene. Dette blir som retningslinjer å regne og er følgelig ikke uttømmende. I likhet med f.eks straffelovens tyveri/underslagsbestemmelser er det det handlingens objektive grovhet som er bestemmende for klassifiseringen.

2. Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven

Øst politidistrikt er usikker på behovet for at strafferammen i aml. § 19-1 annet ledd økes med begrunnelse i forsterket strafferettslig oppfølging mot arbeidslivskriminalitet. Dette fordi straffeutmåling i saker om arbeidslivskriminalitet (i sin tradisjonelle form) i hovedsak baserer seg på andre bestemmelser (eksempelvis straffelovens bestemmelser om bedrageri og skatte- og avgiftssvik, som ved grov overtredelse har 6 års strafferamme). Forslaget lyder på fengsel inntil 5 år og er således en endret tankegang enn tidligere, det er ikke så lenge siden strafferammen ble økt til dagens nivå jf. Prop.48 L (2014–2015) punkt 6.4.4). hvor departementet kom til at *"tre år ved særlig skjerpene omstendigheter er en hensiktsmessig strafferamme"*.

Departementet uttalte i den forbindelse *"En strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år, og inntil tre år ved særlig skjerpene omstendigheter, vil, slik departementet ser det, gi påtalemyndighet og domstoler tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse straffen i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Dersom det er tale om svært alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser som har ført til eller kunne ha ført til fare for liv og helse, bør det etter departementets syn vurderes om den øvre delen av strafferammen skal tas i bruk"*.

En ny økning i strafferammen vil medføre at aml. får en klarere preventiv karakter. Hovedbegrunnelsen synes å være at det er et viktig hensyn i seg selv at strafferammene er rimelig konsistente i forhold til sammenlignbar lovgivning. Det pekes her særlig på at straffebudene hva gjelder den ytre miljøkriminalitet (naturmangfoldloven og forurensingsloven) ikke harmoniserer med straffebudet i dagens arbeidsmiljølov. Når nærliggende lover har fått en økning i sine strafferammer så er det naturlig at arbeidsmiljøloven også tar opp i seg utviklingen.

3. Innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank

Det har meget gode grunner for seg å søke å redusere kontantbruken i samfunnet. Dette forslaget er et viktig bidrag til å bekjempe økonomisk kriminalitet som skatte- og avgiftsunndragelser. Bruk av kontanter gir i dag useriøse og kriminelle med profittmotiv et for stort handlingsrom samtidig som det hemmer kontrolletatenes arbeid idet disse vanskelig kan følge/spore pengeutbetalinger som ikke går over bank.

NTAES sin situasjonsbeskrivelse av arbeidslivskriminaliteten i Norge, rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse (rapport 69-2017) og Skatteunndragelsesutvalget (NOU 2009:4) viser alle klart og tydelig at svart arbeid er hovedutfordringen innenfor arbeidslivskriminalitet og tydeliggjør hvilke konsekvenser dette har for Norge som samfunn.

Det er få, om noen, negative virkninger av en slik lovregel for arbeidstaker eller arbeidsgiver. Disse vil uansett dekkes av den foreslåtte unntaksregel. Øst politidistrikt støtter forslaget.

Med hilsen

Mona Elin Hertzenberg
påtaleleder

Saksbehandler:
Politiinspektør Tor Anders Persen

Dokumentet er godkjent elektronisk.



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika,
0125 Oslo

Deres referanse:
20/122871

Vår referanse:

Sted, Dato
Oslo, 27.11.2020

HØRINGSSVAR – LØNNSTYVERI, ØKT STRAFFERAMME OG KRAV OM BETALING AV LØNN VIA BANK

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 1. oktober 2020 vedrørende forslag om etablering av straffeansvar for såkalt lønnstyveri og forslag om at lønn skal betales via bank, med tilhørende oversendelsesbrev fra Politidirektoratet av 21.10.2020. Frist for inngivelse av innspill til høringen til POD er satt til 27. november 2020.

Kripos leder politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Våre innspill til denne høringen gis bl.a. med bakgrunn i dette.

1. Forslag om å innføre en egen straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven for såkalt "lønnstyveri"

1.1. Behovet for lovregulering av "lønnstyveri" og rekkevidden av et slikt regelverk

Kripos støtter at det innføres en egen straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven for "lønnstyveri". Det er siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003 kun avsagt fem felle dommer om utnyttelse til tvangsarbeid innen ulike sektorer (steinlegging, sesongarbeid, dagligvarehandel og restaurant/massasje og restaurant/privat hjem). Enkelte av avgjørelsen er ikke rettskraftige.

I alle avgjørelsene om tvangsarbeid har de fornærmede vært grovt underbetalt. Det stilles strenge krav for domfellelse for menneskehandel. "Lønnstyveri" er i tvangsarbeidssakene ofte et sentralt moment, men for domfellelse stilles det også krav om at siktede ved *"vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder"* arbeidstakeren til [tvangs]arbeid, jf. straffeloven § 257.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 2094 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Brynsalléen 6

Tlf: 23 20 80 00
Faks: 23 20 88 80
E-post: kripas@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827
Giro: 7694.05.17962
www.politi.no

At det kun er fem eksempler på domfellelse for tvangsarbeid etter denne bestemmelsen viser at slike saker er vanskelige å avdekke, etterforske, og bevisføre.

Som eksempel kan etterforskningen av den såkalte Lime-saken nevnes. Dette var en langvarig og omfattende etterforskning, som involverte både NAV og skattemyndighetene, i tillegg til politiet. Etterforskningen omfattet langt mer enn menneskehandel, men uten en slik bred etterforskning ville ikke menneskehandelen som pågikk i Lime-butikkene vært mulig å avdekke. Lønnsforholdene til de fornærmede ble vektlagt som en sentral del av utnyttelsen. De fornærmede måtte returnere lønnen til sine arbeidsgivere på ulike måter, og bygget seg opp gjeld fremfor å tjene penger på å arbeide. Uten domfellelse for menneskehandel ville en slik payback-løsning, ikke vært fanget opp i iretteføringen. Menneskehandel-bestemmelsen i strl. § 257 søker å ramme utnyttelsen/misbruk av fornærmedes situasjon, men fanger ikke fullt ut opp "lønnstyveri".

To av de fornærmede i Lime-saken ble under etterforskningen vurdert til ikke å være ofre for menneskehandel til tross for at deres lønnsforhold i stor grad tilsvarte lønnsforholdene til de øvrige fornærmede. Tiltalepostene som berørte de to, og dommen fra tingretten (dom i anken til lagmannsretten er pr. i dag ikke avsagt), gjaldt brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid og helse- og sikkerhet (samt bankbedragerier for den enes vedkommende), men omfattet ikke den manglende lønnsutbetalingen/"payback"-ordningen idet de ikke ble vurdert til å være ofre for menneskehandel og det ikke finnes en bestemmelse som rammer manglende eller mangelfull lønnsutbetaling i bransjer uten allmenngjort tariffavtale

Et annet eksempel er Gulating lagmannsretts dom inntatt i LG-2019-26808. Et ektepar hadde i tingretten blitt dømt til fengsel i henholdsvis to år og to måneder, og ett år og seks måneder, for menneskehandel, dokumentforfalskning, brudd på utlendingsloven og brudd på arbeidsmiljøloven. I lagmannsretten ble de frifunnet for menneskehandel, da retten mente at de fornærmede ikke hadde vært utsatt for noen innlåsingseffekt, tvang eller press.

De fornærmede mottok/skulle motta ca. 5000-8000 kroner pr. måned i lønn, utbetalt i India. Det var etablert et fiktivt lønns- og kontraktsystem overfor arbeiderne og norske myndigheter, og fiktive lønsslipper viste lønnsutbetalinger som ikke hadde funnet sted. Lagmannsretten idømte en straff av fengsel i henholdsvis 120 og 60 dager for brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtidsbetaling (§ 10-6), timelister (§ 10-7), arbeidsfri (§10-8) og helse- og sikkerhet (§ 4-4), i tillegg til dokumentforfalskning og brudd på utlendingsloven.

Som avgjørelsen viser vil man altså i dag kunne straffes for manglende utbetaling av overtidstillegg, men ikke for manglende utbetaling av den ordinære lønnen.

Ovennevnte saker illustrerer med tydelighet at det i dag ikke er tilstrekkelig mulighet til å straffeforfølge misligheter knyttet til arbeidstakerens lønn i saker hvor det ikke er bevismessig dekning for å si at det foregår menneskehandel, men hvor det avdekkes og kan bevises at arbeidstakeren ikke får den lønnen vedkommende har krav på. Kripos mener også at i saker hvor det er grunnlag for å ta ut tiltale etter menneskehandel-bestemmelsen vil være riktig å kunne anvende en straffebestemmelse om "lønnstyveri" i konkurranseloven. Dette for å fange opp helheten i utnyttelsen, idet straffebudene beskytter ulike interesser.

Som det redegjøres for i høringsnotatet fanger reglene i allmenngjøringsloven opp lovbrudd knyttet til manglende betaling av obligatorisk minstelønn, men dette gjelder bare i bransjer med allmenngjort tariffavtale. Formålet med loven er å *"sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre*

konkurransesvridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet", jf. allmenngjøringsloven § 1. Formålet oppnås ikke all den tid det kun er bransjer med allmenngjort tariffavtale som er bundet av loven. Kripas understreker derfor viktigheten av at muligheten for å straffe forfølge misligheter knyttet til lønnsforhold ikke er betinget av at arbeidstakeren er ansatt i en bransje med allmenngjort tariffavtale.

Kripas støtter departementets forslag om en rendyrket bestemmelse om lønnsytelser og andre økonomiske goder som er tett forbundet med lønn. Kripas støtter videre forslaget om at straffeansvaret for "lønnstyveri" også skal omfatte annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

Kripas er enig med departementet i at regler om verneutstyr, arbeid i pauser, strategisk benyttelse av konkurser for å unngå betalingsforpliktelser overfor arbeidstakere, og press for å få ansatte til å opptre som selvstendig næringsdrivende slik at de mister retten til sykepenger, pensjon, overtidskompensasjoner mv., samt regler om dårlig innkvartering og urimelig husleie, er forhold som ikke naturlig hører hjemme i en "lønnstyveri"-bestemmelse. Kripas er også enig med departementet i at manglende pensjonstrekk, manglende opprettelse av yrkesskadeforsikring og unnlatt skattetrekk bør reguleres/forbli regulert utenfor den nye bestemmelsen om "lønnstyveri". Når det gjelder manglende skattetrekk er dette regulert i skattebetalingsloven § 18-1.

Dersom bestemmelsen skulle favnet så bredt at ovennevnte forhold var omfattet, ville det ikke vært tale om "lønnstyveri", men om en bestemmelse om "sosial dumping" som i dag ikke er uttrykkelig regulert i loven. En straffebestemmelse om "sosial dumping" forutsetter en nærmere drøftelse av definisjon av begrepet og grensedragningen opp mot andre bestemmelser som i dag samlet sett utgjør det som omtales som "sosial dumping", herunder bestemmelser som omtales i departementets høringsnotat. Kripas mener at muligheten for å innføre en overordnet bestemmelse om "sosial dumping" bør utredes idet det er et behov for en klar definisjon av begrepet og et behov for en bestemmelse som fanger opp "gråsonesakene" som ikke rammes av menneskehandel-bestemmelsen, og som fanger opp også andre brudd på arbeidsgivers forpliktelser enn mislighold av lønnsutbetalinger og andre godtgjørelser. I denne sammenheng vil det også være naturlig å vurdere innføring av et minimumskrav til lønnsnivået for utenlandske arbeidstakere, slik at arbeidsgiver ikke står fritt til å avtale langt lavere lønninger for utenlandsk arbeidskraft enn for nordmenn, i bransjer uten allmenngjort tariffavtale. Vi viser i denne sammenheng til nest siste avsnitt under pkt. 1.2 nedenfor

Videre støtter Kripas departementets forslag om å innføre straffansvar for manglende pensjonstrekk i lov om obligatorisk tjenstepensjon, slik det redegjøres for i høringsnotatet kap. 4.

1.2. Om utformingen av straffebudet

Departementet foreslår at det er "[a]rbeidsgiver, eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten" som skal kunne straffes etter bestemmelsen. Kripas er enig i at dette vil være riktig straffesubjekt i et slikt straffebud.

Kripas er også enig i departementets formulering om manglende overholdelse av "*plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til[...]*". Lovteksten vil på denne måten fange opp at det ikke bare er de rene lønnsutbetalingene som fanges opp.

I de såkalte "payback"-situasjonene kan det anføres at lønn/feriepenger/godtgjørelser faktisk er utbetalt, og ikke rammes av lovforslaget selv om arbeidstakeren har måttet betale tilbake lønnen senere. For å unngå tvil rundt dette foreslår vi at det fremgår tydelig av forarbeidene til lovbestemmelsen at plikten til å yte lønn mv. ikke er overholdt dersom dette senere urettmessig er krevd tilbakebetalt.

Departementet foreslår videre at det er de rettigheter som arbeidstakeren har "*rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift*" som rammes. Kripas er også enig i at lovteksten må fange opp både kontraktsfestet og lovhjemlede ytelser som arbeidstaker har krav på, herunder lønn i henhold til allmenngjort tariffavtale og arbeidsmiljølovens regler om overtid.

Kripas har vurdert om det også bør fremgå et minimumskrav til lønnsnivået i bransjer uten allmenngjort tariffavtale av bestemmelsen. Det fremstår som tilfeldig og urimelig at det skal være adgang til å avtale lønnsnivå som ligger under norske arbeidstakers lønnsvilkår i bransjer uten allmenngjorte tariffavtaler. Spørsmålet om minstelønn har vært gjenstand for debatt en rekke ganger. Kripas mener at en lovfesting av et minimumskrav til utenlandske arbeidstakers lønnsnivå ikke nødvendigvis innebærer at det innføres en generell minstelønn i Norge, men at det innføres et lovfestet krav som sikrer utenlandske arbeidstakere likeverdige lønnsvilkår med norske arbeidstakere eller minimum lønnsvilkår som ikke står i urimelig misforhold til norske arbeidstakers lønnsvilkår. Dette vil kreve en kvalifisert vurdering og grundig redegjørelse, og vil uansett høre mer naturlig hjemme i en egen bestemmelse om utenlandske arbeideres rettigheter/sosial dumping. Dersom et minimumskrav til utenlandske arbeidstakers lønnsnivå lovfestet, vil avvik fanges opp av den foreslåtte ordlyden i bestemmelse om "lønnstyveri" idet dette i så fall vil være manglende overholdelse av lovfestet lønnskrav.

1.3. Grovt "lønnstyveri"

Kripas er enig med departementet i at det må inntas i bestemmelsen at grovt "lønnstyveri" må straffes strengere enn lønnstyveri som ikke anses som grovt, samt at det bør listes opp hvilke momenter som tilsier at et "lønnstyveri" er ansett som grovt.

Kripas deler i hovedsak departementets syn på hva som bør vektlegges i vurderingen av om "lønnstyveriet" er grovt, men foreslår at siste del av setningen i foreslått § 19-1 a annet ledd om grov overtredelse endres til at det særlig skal legges vekt på om overtredelsen "av andre grunner er særlig *krenkende eller samfunnsskadelig*".

Hva gjelder vilkåret om "*særlig krenkende*" vil det at fornærmede er i en spesielt vanskelig situasjon pga. dårlige boforhold, ikke har andre inntektsmuligheter, har familie å forsørge mv. kunne være naturlig momenter å vurdere. Ved å innta formuleringen "*samfunnsskadelig*", vil det f.eks. kunne vektlegges om "lønnstyveriet" vil fungere spesielt konkurransevridende til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, og det vil kunne vektlegges om en større krets av personer er rammet.

Kripas er enig i at beløpet for grensen for grovt "lønnstyveri" vil måtte trekkes tilsvarende som ved grensen for grovt underslag/bedrageri. Slik Kripas ser det vil det være avgjørende for om beløpene ved gjentatte unndragelser av lønnsmidler skal vurderes samlet, om unndragelsene kan anses som et fortsatt straffbart forhold, noe det antas at ofte vil være tilfelle ved gjentatte "lønnstyverier".

2. Vurdering av strafferammen i arbeidsmiljøloven og strafferammen for "lønnstyveri"

Det vises til redegjørelse under pkt. 1.1. om domfellelser for tvangsarbeid etter straffeloven § 257. Det er som nevnt svært få avgjørelser om utnyttelse til tvangsarbeid etter menneskehandel-bestemmelsen.

Strafferammen for menneskehandel er 6 år, og 10 år for grov menneskehandel, jf. straffeloven §§ 257 og 258. Dersom det ikke tas ut tiltale eller dømmes for menneskehandel i saker som etterforskes som tvangsarbeid, står man som regel igjen med brudd på arbeidsmiljøloven og eventuelt brudd på utlendingsloven, skatteloven mv. Når strafferammen i arbeidsmiljøloven er fengsel i ett år, som i dag, er gapet mht. strafferamme svært stort i saker hvor det ikke er grunnlag for domfellelse for menneskehandel. Svært mange av sakene om arbeidsmarkeds kriminalitet er gråsonsaker der det er nyanser som avgjør om man har bevismessig grunnlag for å tiltale/dømme for menneskehandel eller ikke. Det vises til ovennevnte eksempel fra Gulating lagmannsrett (LG-2019-26808) der et bestemmende mindretall kom til at det ikke dreide seg om tvangsarbeid og straffen ble satt til fengsel i henholdsvis 120 og 60 dager, mot henholdsvis to år to måneder og ett år og seks måneder i tingretten.

Dagens strafferamme fanger ikke opp straffverdigheten i saker om alvorlig arbeidslivskriminalitet som ikke er utført under tvang, eller der en tvangssituasjon ikke kan bevises, og derved ikke tiltales eller pådømmes som menneskehandel. Kripos støtter av den grunn forslaget om økning av strafferammen i arbeidsmiljøloven, og mener at det vil gi god sammenheng i lovverket dersom strafferammen settes til fengsel i 5 år ved særlig skjerpende omstendigheter og ved grov overtredelse av bestemmelsen om "lønnstyveri".

Vi er videre enig i at strafferammen for simpelt "lønnstyveri" bør settes til 2 år, tilsvarende som for simpelt tyveri. Strafferammen i allmenngjøringsloven er satt til bøter eller fengsel inntil 1 år, og forslaget innebærer en straffskjerping av dagens straffenivå for bransjer med allmenngjort tariffavtale. En skjerping av straffenivået vil kunne gi større individual- og allmennpreventiv effekt, og vil bedre fange opp straffverdigheten ved manglende eller feilaktig utbetaling av lønn m.m.

Kripos mener imidlertid at også det alminnelige straffenivået etter arbeidsmiljøloven § 19-1 nr. 1 bør heves fra dagens strafferamme på 1 år til 2 år. Dette vil i større grad fange opp straffverdigheten av også de simple overtredelser av arbeidsmiljøloven, som kan ha stor betydning for den enkelte. En skjerping av strafferammen vil som nevnt ovenfor også ha en større individual- og allmennpreventiv effekt. Videre mener vi at dette også vil harmonere bedre med strafferammen for sammenlignbare forhold: strafferammen for unnlatt forskuddstrekk er satt til fengsel i 2 år, jf. skattebetalingsloven § 18-1, strafferammen for forsettlig brudd på opplysningsplikt er satt til fengsel i 2 år, jf. skattebetalingsloven § 18-2.

En generell strafferamme på 2 år etter arbeidsmiljøloven vil også harmonere bedre med departementets forslag om strafferamme på 2 år ved manglende pensjonstrekk etter foreslått ny § 8a i lov om obligatorisk tjenestepensjon.

3. Om utvidelse av arbeidstilsynets vedtakskompetanse

Kripos er enig med departementet i at arbeidstilsynets kompetanse ikke bør 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, men at arbeidstilsynet også kan gi pålegg om faktisk utbetaling av avtalt/forskriftsfestet lønn, og at det kan kreves dokumentasjon for faktisk utbetalt lønn.

Dette vil være et godt redskap for å sikre arbeidstakeren rett til avtale- og forskriftsfastsatt lønn, og gi godt grunnlag for anmeldelse i de saker der lønnen ikke utbetales i henhold til pålegg. Dokumentasjon fremlagt for arbeidstilsynet knyttet til utbetalt lønn eller manglende dokumentasjon på dette vil også kunne danne bevis i en eventuell senere straffesak om mangelfull lønnsutbetaling.

Kripos er enig i at det bør fremgå eksplisitt av allmenngjøringsloven at arbeidstilsynet har slik påleggskompetanse, sett hen til uttalelsene i Ot.prp. nr. 92 (2005-2006), og støtter departementets forslag om endring i allmenngjøringsloven § 11.

4. Endringer i arbeidsmiljøloven – innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank

Kripos er enig i forslaget om at det skal innføres et krav om at lønn skal utbetales via bank, og slutter seg til departementets redegjørelse for behovet for et slikt krav, samt behovet for at det fastsettes en snever unntaksregel fra kravet.

Kripos støtter departementets forslag til nytt annet ledd i arbeidsmiljøloven § 14-15, samt forslag om endring i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd og forskrift om utsendte arbeidstakere § 3 bokstav a).

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Anja Perminow Straand
politiadvokat

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet



POLITIET

Politidirektoratet

Postmottak POD politidirektoratet@politiet.no

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, Dato

Oslo, 27.11.2020

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

1. INNLEDNING

Det vises til Politidirektoratets anmodning om høringsinnspill i brev av 21. oktober 2020.

Slik det fremgår av Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 1. oktober 2020 er hovedforslaget å innføre straffansvar for en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for såkalt "lønnstyveri".

I høringsnotatet legges det videre frem forslag om å innføre straffeansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon (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

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.

Oslo politidistrikt vil knytte bemerkninger til departementets forslag som fremgår av høringsnotatet ved å vise i overskriftene til hvilket punkt i høringsnotatet som behandles.

2. OSLO POLITIDISTRIKTS KOMMENTARER TIL FORSLAGENE

2.1. Departementets vurderinger og forslag. Pkt. 3.3 og pkt. 3.3.1.

OSLO POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 8101 Dep, 0032 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf.: 22669050
Faks: 22668741

Org. nr.: 961398142
www.politi.no

Oslo politidistrikt tilslutter seg i hovedsak til departementers vurderinger og forslag for å kriminalisere såkalt "lønnstyveri".

Oslo politidistrikt mener imidlertid at departementets grunnlag for regulering kan nyanseres noe.

Departementet uttaler i høringsnotatet at *"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"*. Utsagnet bør nyanseres ved å peke på at relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er et avtalerettslig forhold som regulerer ytelse mot ytelse. Når en arbeidstaker for eksempel stjeler fra arbeidsgiver ligger det selvsagt utenfor avtalen, mens når en arbeidsgiver ikke utbetaler avtalt lønn så må dette som et utgangspunkt løses via den inngåtte arbeidsavtale. Det samme gjelder arbeidstaker som sjeldent møter til arbeid, men som hever full lønn. Oslo politidistrikt mener det er en viktig nyanse å ha med seg i lovarbeidet slik at en tydelig ser en bakside ved kriminalisering av "lønnstyveri", hvilket er anmeldelsesinstituttet vil bli anvendt i forbindelse med avtalerettslige konflikter som har oppstått. Dette er ikke tjenlig verken for partene eller politiet.

2.2 Nærmere om utforming av lovbestemmelsen Pkt. 3.3.2

2.2.1. Lov plassering og straffesubjekt:

Som nevnt innledningsvis er Oslo politidistrikt positive til de foreslåtte endringene. Vi slutter oss også til vurderingen om at ny straffebestemmelse bør plasseres i arbeidsmiljøloven som er den sentrale loven oppimot spilleregler arbeidslivet. Formålet med endringene er å få et mer helhetlig regelverk om arbeidstakers rettigheter og som skal ivareta behovet for sanksjoner mot useriøse aktører i arbeidslivet. Dette kan bli et viktig redskap i et mer effektivt arbeid mot arbeidslivskriminalitet.

Det vi derimot ønsker å påpeke er at straffesubjektet bør vurderes til også omfatte flere enn bare arbeidsgiver. Det kan tenkes at også ansvaret bør tillegges høyere opp for eksempel totalentreprenører eller byggherre – uavhengig om dette er privat eller offentlig.

En viser her til allmenngjøringsloven § 13 hvoretter en leverandør og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere, hefter på samme måte som en selvskyldnerkausjonist for utbetaling av lønn og overtidsbetaling etter allmenngjøringsforskrifter og opptjente feriepenger, til arbeidstakere ansatt hos virksomhetenes underleverandører.

Oslo politidistrikt mener at en slik ansvarliggjøring gjennom at man risikerer å pådra seg straffeansvar vil gjøre at byggherrer og leverandører er mer påpasselig med hvem man kontraherer med.

2.2.2. Hvilke handlinger bør være omfattet av straffansvaret. Pkt. 3.3.2.2.

Oslo politidistrikt er enige med departementets vurdering omfang av lovbudet. Oslo politidistrikt vil i tråd med det som er nevnt vårt pkt. 2.1 henstille til at forarbeidene blir tydelig på hvilke tilfeller som klart faller uten for straffebestemmelsen. For eksempel vil det som fremgår i notatet side 18 avsnitt 5 være en nyttig presisering som kan synliggjøres i forarbeidene. Samtidig gjentas her noe av bekymringen fra Oslo politidistrikt at politiet her kan bli "dratt" inn i arbeidsrettslige konflikter. Det er uansett ventelig at en del av etterforskningstemaene blir nettopp om manglende utbetaling av lønn kan relateres til en berettiget grunn. Her kan det oppstå vanskelige bevisstema som kan bli krevende å etterforske.

2.2.3 Skyldkrav og strafferamme- grovt lønnstyveri og medvirkning. Pkt. 3.3.2.3- Pkt. 3.3.2.3- pkt. 3.3.2.4 og pkt. 3.3.2.5.

Det bør være ett forsettkrav som også omfatter uberettiget vinning. Likeledes bør medvirkning være straffbart. Oslo politidistrikt deler departementets vurdering av strafferamme for bestemmelsen samt at noen tilfeller kan subsummeres som grove.

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

Oslo politidistrikt slutter seg til de vurderinger departementet tilkjenner i høringsnotatet med tanke på å sikre at utenlandske arbeidstakere får nødvendig informasjon.

2.3. Straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenstepensjon. Pkt 4.

Oslo politidistrikt slutter seg til departementets forslag og vurderinger når det gjelder å ilegge straffansvar for brudd på plikt om obligatorisk tjenstepensjon. Unnlatelse av å oppfylle plikt til å opprette obligatorisk tjenstepensjonsordning for ansatte, er en av flere faktorer som vil kunne gi virksomheter konkurransefortrinn. Det er ikke enkelt for arbeidstakere å ha oversikt på om arbeidsgiver faktisk oppfyller denne plikten til å opprette obligatorisk tjenstepensjon. Dette gjelder i særlig grad for utenlandske sesongarbeidere som arbeider i Norge i kortere perioder. Straffansvar for unnlatelse av å opprette obligatorisk tjenstepensjon kan dermed medvirke til å ivareta ansattes rettigheter, særlig i den grad ansatte ikke har kapasitet eller kunnskap til å ivareta sine egne rettigheter.

2.4. Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven. Pkt. 5.

2.4.1 Departementets vurderinger og forslag. Pkt.5.3.

Oslo politidistrikt slutter seg til departementets forslag om at strafferammen økes ved brudd på arbeidsmiljøloven 19-1 andre ledd. Skal økning av strafferammen få maksimal effekt bør også forarbeidene til lovendringen være meget tydelige på at straffene skal bli strengere. Uten slike tydelige signaler i forarbeidene vil tidligere rettspraksis utfordre økningen i strafferammen.

2.4.2 Prosessuelle konsekvenser. Pkt. 5.4.

Oslo politidistrikt er i utgangspunktet enig i departementets vurdering i pkt. 5.4 *"der et straffebud har høyere strafferamme ved "skjerpende omstendigheter" e.l., er det normalt den forhøyede strafferammen som skal legges til grunn ved beregning av foreldelsesfristens lengde"*. Vi mener likevel at det alltid er fordelaktig med klare bestemmelser og anmoder departementet til særskilt å regulere foreldelse i egen hjemmel i arbeidsmiljøloven. Til støtte for dette syn vil distriktet vise til to eksempler som gjelder påtalekompetanse som viser prosessuelle problemer som oppstår i fravær av tydelige regler. Det vises i denne sammenheng til Rt.2015.940 og Riksadvokatens brev til samtlige statsadvokatembeter og politimestre av 8. mai 2015 (2015/00807.001). Vi mener spørsmålet om påtalekompetanse er overførbart da tilnærmingen om påtalekompetanse og foreldelse bygger på forståelsen av strafferamme.

2.5. Rekkevidden av arbeidstilsynets vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven. Pkt. 6

Oslo politidistrikt støtter fullt ut utvidelsen av Arbeidstilsynets vedtakskompetanse. Departementet anmodes også sterkt til å arbeide for å utvide nedslagsfeltet til allmenngjøringsloven. Det skjer betydelig arbeidsmarkedskriminalitet innen f.eks. transportbransjen, det vises her til rapport fra A-krimsentret i Oslo og Akershus "Arbeidsmarkedskriminalitet i transportbransjen – varebilsegmentet". Denne bransjen faller slik distriktet ser det utenfor godstransport på vei og persontransport med turbil, følgelig gjelder ikke loven for denne type transport. I tillegg bemerkes at store vareaktører som tidligere leverte varene med egne ansatte, nå setter disse oppdragene ut til selvstendige oppdragstakere slik at både bransjen og problemet er i vekst.

2.6. Økonomiske og administrative konsekvenser. Pkt. 7

Oslo politidistrikt viser til at et slikt lovforslag vil få både økonomiske og administrative konsekvenser for både Arbeidstilsynet og politiet. Vi vil, basert på anførsler i tidligere anmeldelse, forvente en økning av anmeldelser av denne type saker både fra arbeidstakere, interesseorganisasjoner og til dels Arbeidstilsynet. Som nevnt over vil sakene kunne kreve en del etterforskning, og vi utelukker ikke at det også i større grad må skje etterforskningen, herunder rettslige avhør, av utenlandske arbeidstakere i deres hjemland. Dette vil, slik vi vurderer det, kreve mer etterforskningskapasitet i tillegg til at sakene vil kunne trekke ut i tid, blant annet pga. etterforskning i utlandet.

Leder, Felles enhet for påtale

Beate Brinch Sand



POLITIET

Politidirektoratet

Postmottak POD politidirektoratet@politiet.no

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, Dato

Oslo, 27.11.2020

HØRINGSSVAR: ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN – INNFØRING AV KRAV OM AT LØNN SKAL UTBETALES VIA BANK

1. INNLEDNING

Det vises til Politidirektoratets anmodning om høringsinnspill i brev av 21. oktober 2020.

Høringen vedrører endring i arbeidsmiljøloven hva gjelder å innføre krav om at lønn utbetales via bank som fremgår av Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 1. oktober 2020.

Oslo politidistrikt vil i høringssvaret knytte bemerkninger til departementets forslag som fremgår av høringsnotatets kapittel 3.7 og kapittel 4.

2. OSLO POLITIDISTRIKTS KOMMENTARER TIL LOVFORSLAGET

2.1. INNFØRING OM AT LØNN SKAL BETALES VIA BANK PKT. 3.7.1

Oslo politidistrikt er i utgangspunktet positive til at det innføres krav om at lønn skal utbetales via bank og til at det inntas en bestemmelse om dette i arbeidsmiljøloven. Det kan ikke lenger sies å være et behov for lønning i form av kontanter i et lovlig arbeidsforhold. Selv der arbeidstaker ikke har norsk bankkonto for eksempel fordi det

OSLO POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 8101 Dep, 0032 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf.: 22669050
Faks: 22668741

Org. nr.: 961398142
www.politi.no

er ventetid for å bli tildelt D-nummer, så må det antas at lønn kan utbetales til en utenlandsk bankkonto i venteperioden.

Et krav om lønnsutbetaling via bank vil være positivt for muligheten til kontroll av virksomheter både for politiet og for tilsynsetatene. Politiet ser at kontantutbetaling av lønn noen ganger brukes som forklaring for å dekke over det som i realiteten er trygdebedrageri eller ulovlig tapping av selskaper. Ved Seksjon for Finans- og spesiallovgivning etterforskes for tiden flere selskaper for omfattende og systematiske NAV-bedragerier. I disse sakene ser man eksempler på at daglig leder eller andre sentralt plasserte personer i selskapet er sykemeldt, samtidig som de mottar større summer fra selskapet hver måned som straks tas ut kontant. Vedkommende forklarer til politiet at dette ikke er egen lønn, men lønn til utenlandske arbeidere som ikke har bankkonto og som derfor må lønnes kontant. Selv om en slik forklaring framstår som lite troverdig, så vil det likevel kreve et betydelig arbeid å motbevise den. Det tar tid før slike saker oppdages og anmeldes av NAV. Når sakene kommer til politiet, har derfor de aktuelle arbeiderne forlatt Norge for lenge siden. Et lovpålagt krav om at all lønn skal utbetales via bank, vil derfor kunne bidra til å hindre at selskaper tappes for midler under påskudd for at pengene skal brukes til kontant avlønning av arbeidere.

Videre vil et krav om lønnsutbetaling via bank være positivt fordi dette er et relativt enkelt forhold å straffeforfølge. Det vil derfor være mulig å ilegge en rask reaksjon overfor for eksempel mindre aktører og nyetablerte selskaper som driver ulovlig. Andre formalovertredelser som ulike former for skattesvik, er langt mer tidkrevende å etterforske og det kan derfor ta langt tid, ofte flere år, før saken er ferdigbehandlet hos skatteetaten og politiet slik at saken kan fremmes for domstolene.

Imidlertid vil Oslo politidistrikt påpeke at arbeidslivskriminalitet er et komplekst kriminalitetsområde med utstrakt bruk av fiktive selskapsstrukturer og fiktive personer. Både oppdragsgivere og oppdragstakere fraskriver seg ansvar ved å vise til flere ledd med underleverandører, som i de mer kompliserte a-krimsakene ofte viser seg å være fiktive. Politiet har i flere store saker avdekket at det siste leddet av underleverandører er "tomme" selskaper som fakturerer for utført arbeid. Når

fakturaene betales, tas pengene ut kontant av dette "uttaksleddet" og tilbakeleveres til oppdragstaker. Kontantene brukes så til å lønne de reelle arbeidstakerne, som ofte viser seg å være ulovlig arbeidskraft som arbeider i Norge en periode uten arbeidstillatelse og til en svært lav timelønn. Det vedlegges til støtte for det ovennevnte et notat fra politioverbetjent Sverre Humberst Hagen som viser et sakseksempel fra transport- og flyttebransjen.

For denne typen godt organiserte saker hvor det ofte står profesjonelle kriminelle bak, vil et påbud om lønnsutbetaling via bank ha liten effekt. Det vises her til at overtredelsen vil utgjøre en av flere formalovertredelser som gjerningspersonen kan straffes for dersom man lykkes med å bevise hvem som står bak den straffbare virksomheten.

For at kravet til lønnsutbetaling via bank skal ha en realitet i disse sakene, foreslår Oslo politidistrikt at ansvarssubjektet vurderes utvidet til også å gjelde oppdragsgivere. Til støtte for dette er at den kontante avlønningen ofte skjer hos underentreprenører som ligger flere nivå under hovedentreprenøren. Det vises også til at budbilbransjen er hardt rammet av tilfeller av A-krim relaterte lovbrudd, ref. rapport fra A-krimsentret i Oslo og Akershus "arbeidsmarkeds kriminalitet i transportbransjen – varebilsegmentet". Utviklingen er at stadig flere seriøse store aktører innen varesegmentet velger å flytte ut vareutkjøringen til oppdragstakere istedenfor for å ha de ansatt. En ansvarliggjøring av oppdragsgiver/hovedentreprenøren vil virke disiplinerende overfor dets valg av oppdragstaker, samt at oppdragstaker formentlig vil være lite tiltrukket av å kontrahere oppdraget videre til en ytterligere underoppdragstaker. Det er nettopp denne videre kontraheringen i flere ledd som er det store problemet med A-krim saker hvoretter ansvaret blir pulverisert.

2.2. BEHOV FOR UNNTAK – PKT 3.7.2.

Oslo politidistrikt mener det i utgangspunktet ikke bør gis noen unntak. Dagens samfunn er i stand til å opprette en bankkonto på forholdsvis kort tid til personer som

har lovlig adgang til arbeid i Norge. Oslo politidistrikt er bekymret over at unntaket vil bli påberopt av nettopp dem som ser seg tjent med at avlønning skjer kontant.

I den grad unntaket skulle bli opprettholdt er Oslo politidistrikt enig i at et unntak bør være snevert og at dette bør presiseres til å gjelde de tilfeller der for eksempel tekniske problemer hos banken gjør det umulig å utbetale lønn til rett tid.

Et mulig problem som kan oppstå er at det er lang ventetid på å få opprettet D-nummer og at arbeidstaker av den grunn ikke får opprettet konto i Norge før første lønnsutbetaling. Dette bør kommenteres i forarbeidene, og politiet foreslår at det i slike situasjoner stilles krav til at arbeidstaker må oppgi en utenlands bankkonto som lønnen kan utbetales til i ventetiden.

2.3. TILSYN – PKT 3.7.3

Oslo politidistrikt slutter seg til departementets forslag og vurderinger om at tilsyn med ordningen med lønnsutbetaling via bank, legges til Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet har allerede et omfattende og detaljert regelverk for å kunne kontrollere virksomhetene. Ytterligere et kontrollområde vil kunne gi Arbeidstilsynet enda bedre oversikt over virksomhetene som de skal kontrollere.

Oslo politidistrikt slutter seg videre til departementets forslag om at Arbeidstilsynet kan reagere med tvangsmulkt eller stansing ved brudd på bestemmelsen om at lønn skal betales via bank, jf. arbeidsmiljøloven § 18-7 og § 18-8. Det er vår vurdering at disse sanksjonsmulighetene vil gi den mest følbare og direkte reaksjonen, kort etter at lovovertrедelsen er avdekket. Anmeldelse bør kun benyttes i spesielle tilfeller, f.eks. ved gjentatte overtredelser fra samme arbeidsgiver, overfor et stort antall ansatte og over en lengre periode. Både allmennpreventive og individualpreventive hensyn tilsier en rask og følbar reaksjon, noe arbeidsgiver vil få ved Arbeidstilsynets muligheter til å ilegge tvangsmulkt og å stanse virksomheten.

2.4. STRAFF – PKT 3.7.3

Oslo politidistrikt slutter seg til departementets vurderinger når det gjelder straff. Brudd på den gjeldende bestemmelsen om utbetaling av lønn og feriepenger er allerede straffebelagt i arbeidsmiljøloven § 19-1, jf. § 14-15. Når sistnevnte bestemmelse nå får et nytt annet ledd om hvordan lønnen skal utbetales, så er det naturlig og nødvendig at også brudd på dette straffes på samme måte. En stiller imidlertid spørsmål ved om det burde vært konkretisert hva som skal til for at overtredelse av bestemmelsen om lønnsutbetaling via bank skal anses å være "særlig skjerpene", og dermed falle inn under § 19-1 annet ledd.

2.5. VIRKNING FOR ALLEREDE INNGÅTTE AVTALER OM BETALING I KONTANTER – PKT 3.7.5.

Oslo politidistrikt er enig i departementet med at sier kravet til om at lønns skal utbetales på konto ikke anses å være særlig tyngende slik at det vil kunne få tilbakevirkende kraft.

Det bemerkes imidlertid at i forhold til spørsmål om man kan straffes vises det til straffelovens § 3 og at man ikke vil kunne straffeforfølge arbeidsgiver som ikke betaler lønn over konto før ikrafttredelse.

2.6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER – PKT.4.

Oslo politidistrikt ser ikke at dette vil få store økonomiske eller administrative konsekvenser. Det utelukkes ikke at et slikt straffebud vil medføre flere anmeldelser, men forholdene vil trolig være en av mange. Enkeltstående tilfeller, dvs kun anmeldelse for lønnsutbetaling kontant, vil slik vi ser det enkelt kunne stadfestes og det straffbare forholdet vil avgjøres i løpet av kort tid. Det bemerkes også at ved sistnevnte tilfellet vil det være naturlig at Arbeidstilsynet benytter seg av sine virkemidler.

Beate Brinch Sand

Leder, Felles enhet for påtale