



# ØKOKRIM

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep,  
0030 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:  
200700024 523

Dato:  
25. september 2014

Saksbehandler:  
Politiadvokat Inge Svae-Grotli

## **HØRINGSUTTALELSE – OM ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVENS OG ALLMENNGJØRINGSLOVENS STRAFFEBESTEMMELSER MV.**

### **1. Innledning**

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat og forslag til nye lovtekster av 25. juni 2014.

ØKOKRIM gir herved uttalelse til høringsnotatet og forslag til lovtekster om utstrekningen av straffeansvaret og strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

### **2. Arbeidsmiljøloven**

#### **2.1. Avkriminalisering av mindre alvorlige overtredelser**

ØKOKRIM slutter seg til utgangspunktet i forslaget om å avkriminalisere mindre alvorlige overtredelser av arbeidsmiljøloven. Departementet foreslår å avkriminalisere kapittel 8, 9, 12, 13 og (hele) kapittel 14, 15 og 16.

For kapittel 14 går forslaget etter ØKOKRIMs oppfatning noe for langt. Kapittel 14 inneholder sentrale bestemmelser i § 14-5 (krav om skriftlig arbeidsavtale), § 14-6 (minimumskrav til innholdet i den skriftlige avtalen) og § 14-8 (endringer i arbeidsforholdet) som i straffesaker kan være vesentlige kilder til opplysninger om overtredelser har funnet sted. Denne grunnleggende dokumentasjonen av arbeidsforholdet inngår også som en vesentlig del av virksomhetenes krav til internkontroll.

Postadresse  
Postboks 8193 Dep  
0034 OSLO

Besøksadresse  
C.J. Hambros plass 2 C  
N-0164 OSLO

Telefon/Telefaks  
(+47) 23 29 10 00  
(+47) 23 29 10 01

Org.nr.: 874 761 532  
post.okokrim@politiet.no NO-  
[www.okokrim.no](http://www.okokrim.no)

ØKOKRIM frykter at dersom straffansvaret for bestemmelsene i §§ 14-5, 14-6 og 14-8 fjernes, vil muligheten til å forfølge virksomheter som systematisk eller på organisert måte bryter regelverket, svekkes.

Krav til notoritet og dokumenterbare opplysninger under straffansvar om partenes identitet, arbeidsplassen, beskrivelse av arbeidet og arbeidsoppgavene, arbeidsforholdets start og varighet, lønnsforhold, arbeidstider og pauser, tariffavtaler mv., er sentrale i sammenheng med de kapitlene i arbeidsmiljøloven hvor departementet vurderer det som viktig å opprettholde straffansvaret.

ØKOKRIM foreslår således å opprettholde straffansvaret for arbeidsgivers plikter etter arbeidsmiljøloven §§ 14-5, 14-6 og 14-8.

## **2.2. Skjerpet straffansvar for alvorlig / grov / organisert arbeidskriminalitet**

ØKOKRIM deler departementets syn om at straff bør forbeholdes de alvorligste overtredelsene av regelverket. Selv om arbeidslivet i Norge i hovedsak er preget av ryddige og gode arbeidsforhold, har det vært en økning i alvorlig arbeidskriminalitet innenfor mange virksomhetsområder, f.eks. innen handel, service og håndverkertjenester, bygg og anlegg, restaurantvirksomhet og fiskerinæringen.

Det er ØKOKRIMs inntrykk at antallet grove og svært alvorlig tilfeller av overtredelser reelt sett er økende, og hvor den kriminelle aktiviteten kan ha ulike forgreninger til aktører i utlandet.

Fremveksten av slik alvorlig og organisert arbeidskriminalitet er i liten grad omtalt i høringsnotatet. ØKOKRIM savner en adressering av problemstillingene slik systematisk og organisert arbeidskriminalitet oppstiller i forhold til strafferammene og utstrekningen av straffeansvaret i arbeidsmiljøloven.

I lys av de mest alvorlige sakene må trusselen om straff være reell.

ØKOKRIM støtter forslaget om å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven i samsvar med annen miljøkriminalitetslovgivning, til bøter eller fengsel i ett år, eller begge deler, og fengsel inntil tre år ved straffeskjerpene omstendigheter.

## **2.3. Overtredelse av arbeidsmiljøloven må kategoriseres som forbrytelser**

Overtredelse av arbeidsmiljøloven regnes per i dag som forseelse, jf. § 19-7.

ØKOKRIM er av den oppfatning at dette er en meget uheldig lovteknikk. Nedkategoriseringen av overtredelser med alvorlighetsgrad som forbrytelse til forseelse, savner en holdbar begrunnelse. Forarbeidene henviser kun til tidligere arbeidervernlovgivning.

ØKOKRIM har dessverre erfart at nedkategoriseringen av overtredelser av arbeidsmiljøloven fra forbrytelser til forseelser har ledet til en nedprioritering av arbeidet med slike saker i distriktene. Politiet og politijuristene blir i første rekke målt på oppklaring av forbrytelser. Det er videre antall anmeldelser og oppklaring av forbrytelser som blir trukket frem i kriminalstatistikkene.

En annen meget uheldig konsekvens av nedkategoriseringen av overtredelser fra forbrytelse til forseelse, er at *forsøk* ikke er straffbart, jf. straffeloven § 49 annet ledd. For de mest alvorlige sakene hvor aktører i større grad enn før synes å planlegge og

tilrettelegge systematiske overtredelser, er ØKOKRIM av den oppfatning at slike forsøk på overtredelse av arbeidsmiljøloven må være belagt med straffansvar på lik linje med fullbyrdede overtredelser.

Selv om skillet forseelse / forbrytelse vil bli opphevet med gjennomføringen av ny straffelov, er ØKOKRIM av den oppfatning at det ikke foreligger grunn til å avvente opphevelsen av arbeidsmiljøloven § 19-7. Det skjerpede straffenivået og utstrekningen av straffansvaret etter arbeidsmiljøloven bør tre i kraft samtidig med slik opphevelse, uten å la dette bero på gjennomføringen av andre lovgivningsprosesser.

ØKOKRIM foreslår på denne bakgrunn at arbeidsmiljøloven § 19-7 oppheves.

ØKOKRIM foreslår videre - for å beholde påtalekompetansen hos politiet - å inkludere arbeidsmiljøloven § 19-1 blant straffebestemmelsene nevnt i straffeprosessloven § 67 annet ledd d, slik det er gjort for andre straffebestemmelser i spesiallovgivningen (f.eks. merverdiavgiftsloven og ligningsloven). I de alvorligste sakene etter § 19-1 annet ledd som ofte vil ha allmenn interesse, må imidlertid statsadvokatene involveres, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd.

### **3. Allmenngjøringsloven**

#### **3.1. Straffansvarets utstrekning**

Departementet gir i punktene 7 til 9 en vurdering av straffansvaret i allmenngjøringsloven.

ØKOKRIM anser at brudd på lønns- og arbeidsvilkår kan utgjøre en meget alvorlig form for økonomisk kriminalitet og arbeidskriminalitet. ØKOKRIM støtter således utvidelsen av straffansvaret til å omfatte informasjons- og påseplikten for oppdragsgivere, jf. § 12.

ØKOKRIM støtter også innføringen av en eksplisitt medvirkningshjemmel i allmenngjøringsloven. I tråd med ØKOKRIMs forslag om opphevelse arbeidsmiljøloven § 19-7 (jf. punkt 2.3), bør en medvirkningsbestemmelse innføres uten å la dette avhenge av andre lovgivningsprosesser, slik departementet har lagt opp til i forslaget til lovtekst.

#### **3.2. Strafferammen**

ØKOKRIM deler departementets syn på at det har skjedd en til dels betydelig skjerping av straffenivået innen miljøkriminalitetens område. Domstolene har fulgt opp de skjerpede straffebestemmelser med stadig strengere dommer (se f.eks. Rt-2011-10 og Rt-2012-65), herunder innen arbeidsmiljø- og allmenngjøringslovens område.

I lys av denne utviklingen er dagens strafferamme i allmenngjøringsloven klart for lav sett i forhold til de viktige hensynene loven skal ivareta.

ØKOKRIM støtter forslaget om utvidelse av strafferammen til ett år, men er uenig i at grove overtredelser kun utvides til to år. Grove overtredelser bør i likhet med forslaget til utvidelsen av strafferammen for overtredelser av arbeidsmiljøloven under særlig skjerpende omstendigheter, være *tre* år.

ØKOKRIM begrunner dette med følgende:

- Utviklingen de senere år har vist at flere av de alvorlige sakene er svært grove, hvor arbeidstakere i en sårbar sosial situasjon har blitt utnyttet grovt både lønnsmessig og innkvarteringsmessig. Utøvelse av vold, trusler og tvang forekommer i tillegg.
- Den grove utnyttelsen er ofte sterkt økonomisk og systematisk gjennomført. Potensialet for økonomisk vinning er betydelig, i form av innsparte lønnskostnader. Til dette bildet kommer at det ofte er sårbare grupper som utnyttes, og det gjerne i sammenheng med brudd på arbeidsmiljøloven hvor også fare for liv og helse gjør seg gjeldende (eks. farlige innkvarteringsforhold og usikret arbeid i høyden).
- De hensyn til konsistens mellom arbeidsmiljøloven og øvrig miljølovgivning som departementet fremhever i punkt 8.2, gjør seg med tilsvarende tyngde gjeldende for allmenngjøringsloven. Ulike strafferammer på så nært beslektede områder som arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, vil være uheldig.
- De groveste overtredelsene av allmenngjøringsloven inngår ofte i organisert eller systematisk utnyttelse av ressursvake grupper og personer. I kampen mot organisert arbeidskriminalitet er det viktig at politiet kan ta i bruk de nødvendige tvangsmidler som gjør det mulig å avdekke slik kriminalitet. Strafferammen bør derfor være tre år slik at de groveste og alvorligste organiserte overtredelsene kan etterforskes og påtales med utgangspunkt i straffeloven § 60 a.
- Muligheten for streng personsstraff er nødvendig ved siden av bøtestraff. Selv om grove brudd på allmenngjøringsloven primært vil være økonomisk motivert, vil politi og tilsynsmyndigheter også ofte stå overfor stråselkaper, selskaper som opphører eller datterselskaper i kompliserte strukturer uten særlig økonomisk evne til å betale verken bøter eller inndragningsbeløp. Det er derfor nødvendig å ha muligheten for å ilegge streng fengselsstraff mot personen(e) bak de groveste overtredelsene.

ØKOKRIM foreslår med bakgrunn i ovennevnte at strafferammen for grove overtredelser av allmenngjøringsloven kan straffes med fengsel inntil tre år.

### **3.3. Offentlig påtale**

Hvor ikke annet fremkommer av en straffebestemmelse, er påtalen offentlig, jf. straffeloven § 77. I arbeidsmiljøloven § 19-6 har lovgiver valgt å uttrykke eksplisitt at påtalen er offentlig. Dette klargjør for partene i arbeidslivet at politiet og påtalemyndigheten *kan* reise tiltale eller utferdige forelegg uten forutgående anmeldelse fra f.eks. en rammet arbeidstaker eller Arbeidstilsynet.

Den nære sammenhengen mellom arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven tilsier at en tilsvarende klargjøring av påtalen også kan være hensiktsmessig å ta inn i allmenngjøringsloven § 15.

ØKOKRIM foreslår således at lovtekst tilsvarende som i arbeidsmiljøloven § 19-6, tas inn i et nytt annet ledd i allmenngjøringsloven § 15.

### **3.4. Påtalekompetansen**

En skjerping av strafferammen i allmenngjøringsloven foranlediger også behov for å vurdere hvor påtalekompetansen etter loven skal ligge. ØKOKRIM kan ikke se at dette er behandlet i høringsnotatet.

ØKOKRIM foreslår at politiet fortsatt skal avgjøre spørsmålet om tiltale i sakene etter allmenngjøringsloven på samme måte som i arbeidsmiljøsakene (jf. punkt 2.3 siste avsnitt ovenfor). I de alvorligste sakene etter § 15 som ofte vil ha allmenn interesse, må likevel statsadvokatene involveres, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd.

ØKOKRIM foreslår at dette gjennomføres ved endring av straffeprosessloven § 67 annet ledd d, hvor allmenngjøringsloven § 15 tilføyes til de forbrytelser hvor politiet avgjør spørsmålet om tiltale.

### **4. Utradisjonelle etterforskningsmetoder og foreslåtte strafferammer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven**

ØKOKRIM har ovenfor foreslått en strafferamme på tre år for grove overtredelser av både arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

ØKOKRIM ønsker likevel å peke på at det i enkelte saker har vist seg svært vanskelig å etterforske pågående organisert alvorlig arbeidskriminalitet. For å trenge inn i bestemte kriminelle miljøer foreligger behov for å ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder dersom politiet skal lykkes i å avdekke og forhindre den groveste arbeidskriminaliteten.

Det mest effektive (og inngripende) etterforskningsverktøyet er i så måte avlytting og kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven kapittel 16 a. Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonskontroll når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff i 10 år eller mer jf. straffeprosessloven § 216 første ledd a) eller i de angitte tilfelle nevnt i § 216 første ledd b).

ØKOKRIM ønsker å peke på at dersom strafferammen i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven utvides til 5 år, vil de groveste organiserte overtredelsene, jf. straffeloven § 60 a, gi politiet anledning til å anmode retten om kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a.

ØKOKRIM er av den oppfatning at en slik utvidelse av strafferammen, utover foreslåtte 3 år, kan være vel begrunnet i lys av de siste årenes kriminalitetsutvikling i arbeidsmarkedet.

ØKOKRIM vil også peke på at en slik særskilt strafferamme for de mest alvorlige arbeidskriminalitetsforbrytelsene, kan inkorporeres som del av straffelovens § 152 b.

Straffeloven § 152 b utgjør straffelovens generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet og ble innført nettopp med begrunnelse i at strafferammene i spesiallovgivningen ikke alltid vil være høye nok ved alvorlige miljøovertredelser. Generalklausulen rammer per i dag de alvorligste tilfellene av forurensing, ødeleggelse av kulturminner og faunakriminalitet (ytre miljøkriminalitet), men har ikke bestemmelse om den alvorligste arbeidskriminaliteten (indre miljøkriminalitet).

ØKOKRIM ber med henvisning til ovennevnte departementet om å vurdere å innta en forhøyet strafferamme direkte i straffebestemmelsene arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (5 år), eller som del av straffeloven § 152 b (6 år).

#### **5. Styrking av samarbeidet mellom forvaltningens tilsynsorganer og politi/påtalemyndighet.**

I tråd med Politidirektoratets miljørundskriv (RPOD-2008-8), Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2014 og påtaleinstruksen § 7-3 annet ledd, ligger det en forutsetning om at politi- og påtalemyndighet bør ha et godt og samordnet samarbeid med tilsynsmyndigheten på arbeidskriminalitetens område.

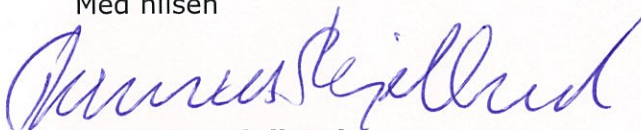
Det er viktig at politiet og tilsynsmyndighetene i samarbeid sørger for at de alvorlige sakene faktisk blir anmeldt, og at de mindre alvorlige sakene blir gjenstand for administrative sanksjoner. Slik departementet fremhever, vil «tradisjonell» straffeforfølgning fortsatt være et helt sentralt verktøy i bekjempelsen av arbeidskriminalitet. For å få til dette må det prioriteres bedre og smartere, herunder at politiet utnytter den fagkompetansen som tilsynsmyndighetene besitter.

ØKOKRIM vurderer at det er viktig å avholde koordinerings- og dialogmøter med tilsynsmyndighetene mer systematisk enn hva som gjøres i dag slik at det blir enklere for politiet å spisse straffesaksarbeidet mot de mest alvorlige overtredelsene. Dette krever igjen etablering av etterforsker- og juristmiljøer i politiet som opparbeider kompetanse og kontinuitet innenfor området.


ØKOKRIM kan i denne sammenheng bidra med retningslinjer og anbefalinger til tilsynsmyndigheten og lokale politidistrikt, for når og hvordan de de bør gå til anmeldelse av alvorlig arbeidskriminalitet.

ØKOKRIM vil for øvrig igangsette en oppdatering av *Veiledende retningslinjer for utmåling av straff i saker som omhandler brudd på arbeidsmiljøloven<sup>1</sup>* (2006) som vil bli formidlet til distriktene og tilsynsmyndigheten.

Med hilsen



**Thomas Skjelbred**  
Ass ØKOKRIM-sjef



**Hans Tore Høviskeland**  
Førstestatsadvokat /  
Leder Miljøkrimavdelingen

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet  
Riksadvokaten  
Politidirektoratet

<sup>i</sup> Ref. ØKOKRIMS brev til Politidirektoratet av 21. desember 2006 og *Miljøkrim*, utgave 1-2007:  
[http://www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www8xwk2y-miljokrim\\_2007\\_1/\\$FILE/miljokrim\\_2007\\_1.pdf](http://www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www8xwk2y-miljokrim_2007_1/$FILE/miljokrim_2007_1.pdf)