Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Henrik Dahle		07.12.2020		

Høring - om straffansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv og innføring av krav om at lønn skal betales via bank

Vi viser til høringsbrev av 1. oktober 2020 fra Arbeids- og sosialdepartementet, vedlagt to høringsnotater, med forslag til tiltak som særlig tar sikte på å forhindre arbeidslivskriminalitet knyttet til betaling av lønn og annen godtgjørelse. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill.

I høringsnotatet foreslås det
- en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for "lønnstyveri"
- å innføre straffeansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon
- å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven
- rekkevidden av Arbeidstilsynets vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven presiseres
- innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank

Forslaget om en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for "lønnstyveri"

Unio er del av trepartssamarbeidet i kampen mot arbeidslivskriminalitet, hvor det foreligger et bredt og vedvarende samarbeid mellom regjeringen, offentlige aktører og det organiserte arbeidsliv. Unio er positiv til at regjerningen arbeider langsiktig i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Unio støtter at hovedretningene for strategiene er et bredt vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og bedret koordinering mellom offentlige aktører.

Arbeidslivskriminalitet undergraver verdier vi setter høyt i norsk arbeidsliv. De kriminelle aktørene er en destruktiv kraft. De utnytter sårbare mennesker, seriøse bedrifter taper oppdrag og samfunnet mister inntekter. Det er naivt å tro at arbeidslivskriminalitet kun skjer i privat sektor. Offentlig sektor er også utsatt for arbeidslivskriminalitet. Vi mener det er det samlede

engasjementet fra næringslivet, fagforeninger og myndighetene som er avgjørende for å få satt kriminelle ut av spill.

I de senere årene har arbeidslivskriminaliteten blitt grovere, mer omfattende og mer sammensatt. Det finnes ikke grenser for kreativiteten i enkelte kriminelle miljøer og de finner stadig nye metoder for å unngå å bli oppdaget.

Samarbeid på tvers kan gi en stor gevinst. For det etatene oppnår i fellesskap, er ikke mulig å oppnå hver for seg. Vi trenger regelverk som fremmer godt samarbeid og informasjonsflyt mellom etatene. Derfor er Unio positive til at det foreslås nye bestemmelser om deling av taushetsbelagte opplysninger. Forslagene som nå er ut på høring vil bidra til å klargjøre og forenkle hvilken informasjon som kan deles og setter søkelys på personvernhensyn som må ivaretas ved deling. De foreslåtte bestemmelser vil sammen med gjeldene bestemmelser i forvaltningsloven gi et mer helhetlig regelverk for informasjonsdeling, og være med på å tilpasse regelverket til den måten forvaltningen er organisert i dag.

Et forhold som Unio mener er viktig i kampen mot arbeidslivskriminalitet er å styrke det organiserte arbeidslivet. Vi mener at regjeringen i større grad bør bidra til å utforme en politikk som styrker det organiserte arbeidslivet både blant arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Høy organisasjonsgrad er nøkkelen til et arbeidsliv preget av transparens og trygghet med anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Det er påvist lav organisasjonsgrad i useriøse virksomheter og i virksomheter med innslag av arbeidslivskriminalitet. Høy organisasjonsgrad, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, vil dermed bidra til et mer seriøst arbeidsliv og mindre arbeidslivskriminalitet.

Det er en tilleggesdimensjon at arbeidslivskriminalitet er grenseoverskridende utfordringer. Vi tror derfor at regjeringens initiativ overfor EU-kommisjonen om styrket samarbeid mot arbeidslivskriminalitet og etableringen av European Labour Authority (ELA), er gode bidrag til en mer samordnet og effektiv kamp mot arbeidslivskriminalitet på tvers i Europa.

I høringsnotatet foreslår departementet en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for "lønnstyveri". Lønnstyveri er et begrep som rommer et bredt spekter av situasjoner og Unio er enig i at de situasjoner som departementet beskriver kan være alvorlige og utgjøre et ikke ubetydelig problem i norsk arbeidsliv. Som departementet peker på er ikke "Lønnstyveri" i dag 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 hvoretter arbeidsgiver urettmessig beriker seg av arbeidstakers lønn eller annen godtgjøring. Vi støtter en slik tilnærming i et samlebegrep.

Som departementet beskriver i høringsnotatet har vi i dag allerede flere straffebestemmelser som vil kunne være anvendelige i situasjoner hvor det forekommer elementer av lønnstyveri. Det finnes allerede straffehjemler både i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven, straffeloven og skattelovgivningen. For eksempel vil det i den utstrekning det i kraft av allmenngjøringsloven er fastsatt minstelønnssatser i forskrift, være straffbart for arbeidsgiver å ikke yte den forskriftsfestede lønnen. Som departementet riktig peker på, vil nedslagsfeltet til disse forskriftene og lovene være begrenset i forhold til ulike forekomster av «lønnstyveri» og kan også

være begrenset mot visse bransjer. Unio er enig med departementet i 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. Unio mener som departementet at det er grunn til å innføre en straffebestemmelse som spesielt skal kunne ramme tilfeller der arbeidsgiver bevisst og urettmessig beriker seg selv eller andre, ved ikke å overholde plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

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. Unio støtter departementet i at forhold som manglende verneutstyr, manglende pensjonsordning, manglende innbetaling av forsikring eller skatt osv. heller bør anvendes straffehjemler i spesiallovgivningen eller anvendelige bestemmelser i straffeloven. I tillegg mener Unio at departementet bør vurdere å innlemme omgåelser hvor arbeidsgiver presser en arbeidstaker til å etablere seg som selvstendig oppdragstaker. Arbeidstilsynet har gjennom sin tilsynsvirksomhet avdekket tilfeller hvor dette skjer i enkelte bransjer. Arbeidstakere som blir presset til å etablere seg eller bevisst feilklassifisert som oppdragstakere, kan skape unødig tvil og tvist, og kan innebære at personer med reelle vernebehov ikke får tilgang til arbeidervern, tariffavtaler og sosial beskyttelse ved inntektsbortfall.

Departementet foreslår at skyldkravet ved uberettiget vinning skal være forsett. Vi mener at et så høyt skyldkrav i seg selv kan være sterkt begrensende for bestemmelsens anvendelsesområde. Vi mener det er behov for å drøfte om det er tilstrekkelig at grovt uaktsomme handlinger, kan gi grunnlag for straff. Et aktuelt eksempel på arbeidslivsområdet er utenlandske arbeidsgivere som etablerer seg i Norge uten at de tilstrekkelig har satt seg inn i norsk regelverk. Disse vil da kunne påberope seg ikke å ha handlet med forsett, selv om de plikter å sette seg inn i norske regler og det vil være grovt uaktsomt å ikke ha gjort dette, f.eks etter allmengjøringsregelverket.

Samtidig vil vi understreke at innføring av en ny straffebestemmelse ikke i seg selv løser utfordringen med kriminalitet i arbeidslivet. Kampen mot arbeidslivskriminalitet viser at mange forhold som i dag er kriminalisert ikke straffeforfølges i tilstrekkelig grad. En utfordring som Unio har pekt på tidligere, er i hvilken grad politiet har ressurser til å prioritere oppfølging av arbeidslivskriminalitet, sett i forhold til annen type alvorlig kriminalitet. Arbeidslivskriminalitet innebærer ofte omfattende etterforsking som er krevende og legger beslag på store ressurser over tid. Det må være tilstrekkelig politifaglig kompetanse ved blant annet gjennomføring av kontroller. Et eksempel på hvor mye ressurser som kan bli brukt i enkelt sak er Limesaken, hvor kostnadene ble beregnet til mer enn 150 millioner kroner. Vi mener likevel at ressursutfordringer ikke kan stå i veien for å utvikle mer treffsikre straffebestemmelser innenfor arbeidslivet og støtter derfor en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som skal gi grunnlag for straff for "lønnstyveri"

Forslaget om å innføre straffeansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon
Det er naturlig å anse obligatorisk tjenestepensjon som en del av den samlede godtgjøring som arbeidstakerne har krav på for sitt arbeid. Slik departement skriver vil manglende oppfølging av arbeidsgivers forpliktelser etter OTP-loven regelmessig ha alvorlige konsekvenser for den enkelte arbeidstaker som rammes. Vi er enig i at 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.

Vi mener at innføring av et straffeansvar bør særlig begrunnes i de alvorlige konsekvenser manglende tjenestepensjonsrettigheter 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. Derfor støtter Unio departementet i at både manglende opprettelse av en pensjonsordning jf. lovens § 3 og manglende innskuddsbetaling jf. § 4 bør kunne straffes.

I tillegg mener vi det bør drøftes om Arbeidstilsynet skal få utvidet mandat til å bruke overtredelsesgebyr som et aktuelt virkemiddel overfor de som ikke overholder OTP-forpliktelsene. Det vil kunne være aktuelt ved mindre overtredelser og samtidig ha en forebyggende effekt.

Forslaget om å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven
Departementet foreslår å øke den øvre strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 fra tre til fem år. Det begrunnes med at strafferammene i arbeidsmiljøloven bør gjenspeile alvorligheten av å overtre regelverket. En slik endring vil sende et signal om hvor skadelig grov arbeidslivskriminalitet er. Departementet viser videre til at det i den senere tid har skjedd en skjerping av strafferammene i annen, sammenlignbar HMS-lovgivning. Forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og disse miljølovene fremstår etter departementets oppfatning ikke som helt konsistent. Unio mener at strafferammen i arbeidsmiljøloven bør følge utviklingen i nyere lovgivning på miljøområdet. En heving av strafferammen vil også kunne ha betydning for politiets prioritering av arbeidslivskriminalitet, siden en slik heving vil innebære et tydelig politisk signal. Unio støtter derfor endringsforslaget som departementet fremmer om en økning av strafferammene til fem år ved særlig skjerpende omstendigheter.

Rekkevidden av Arbeidstilsynets vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven presiseres
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. Allmenngjøringsloven er et helt sentralt regelverk for å bidra til å forhindre at utenlandske arbeidstakere blir utnyttet med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår. Unio er enig med departementet i at det er behov for å presisere Arbeidstilsynets påleggskompetane slik som skissert i høringsnotatet. Arbeids- og sosialdepartementet mener at det saklig sett ikke er grunn til å opprettholde den innskrenkende forståelse av påleggskompetansen, som de tidligere lovforarbeidene gir anvisning på. Ettersom arbeidsgivers rettslige plikt i denne sammenheng er å etterleve allmenngjøringsvedtaket, bør også et pålegg som har til hensikt at vedtaket etterleves kunne gå ut på dette.

Vi er enig med departementet i 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. Denne presiseringen er vi enige i.

Innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank
Det er i dag ikke lovregulert hvordan arbeidsgiver skal utbetale lønn til sine arbeidstakere. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på et forslag om å innføre en regel i arbeidsmiljøloven om at lønn skal betales via bank, etter mønster fra gjeldende bestemmelse om fradragsrett for kostnader i skatteloven § 6-51 og at en regel om krav om utbetaling via bank, tas inn i arbeidsmiljøloven. Forslaget vil innebære at det i utgangspunktet vil være forbud mot å utbetale lønn i sedler og mynter. Videre foreslås det at Arbeidstilsynet skal ha myndighet til å føre tilsyn med en slik bestemmelse.

Som Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter viser til i sin analyse fra 2017, er omfattende bruk av kontanter et kjennetegn ved kriminelle aktører, typisk ved at kontantbruk legger til rette for svart omsetning. Fra sine felles kontroller gjennom arbeidslivskriminalitetssentrene rapporterer Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og skattemyndighetene om det samme.

Unio støtter forslaget og viser til de hensyn som er fremhevet i høringsnotatet. Formålet med en regulering som begrenser adgangen til kontant lønnsutbetaling vil være å sikre sporbarheten for utbetalingene og derved redusere handlingsrommet for den som profitterer på skatteunndragelser og andre regelbrudd. Departementet bemerker i denne sammenheng at et påbud om å betale lønn via bank også vil kunne ha som effekt å forebygge tvister om utestående lønnskrav. På den måten vil forslaget bidra til å redusere handlingsrommet for de som ønsker å profittere på kriminalitet. Vi er enig i departementets vurderinger og mener det er hensiktsmessig at endringen hjemles i arbeidsmiljøloven.

Vi mener at hensynet til å få en effektiv hovedregel tilsier snevre unntaksbestemmelser. Vi er enig med departementet i at det er mest hensiktsmessig at det oppstilles et unntak i loven for tilfeller hvor utbetaling via bank vil være umulig eller svært byrdefullt for arbeidstaker eller arbeidsgiver. Vi er også enige i at unntaket skal forstås strengt og forbeholdes spesielle tilfeller.

Formålet med departementets forslag om at lønn skal betales via bank, er å sikre sporbarheten for utbetalingene og derved redusere handlingsrommet for den som profitterer på skatteunndragelser og andre regelbrudd. Vi er enig med departementet i at dette er et klart offentligrettslig formål, som bør underlegges Arbeidstilsynet håndhevingskompetanse.

Vi støtter videre at arbeidsmiljøloven § 14-15 nytt andre ledd ikke skal unntas fra straffeansvar. Kravet om utbetaling av lønn over bank vil være et konkret og sentralt virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet og bør etter vår mening være straffsanksjonert på linje med andre sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat