



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 153 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv.
(iltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	5.2	Høringsforslaget	29
			5.3	Høringen	30
2	Høringer	7	5.4	Departementets vurderinger og forslag	31
2.1	Høringsbrev av 1. oktober 2020	7			
2.2	Høringsbrev av 21. desember 2020	9			
3	Bakgrunn og situasjons- beskrivelse	11	6	Presisering av Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven	33
3.1	Arbeidslivskriminalitet	11	6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	33
3.2	Situasjonen for utenlandske arbeidstakere	12	6.2	Høringsforslaget	34
3.3	Underbetaling og lønnstyveri	13	6.3	Høringen	34
3.4	Særlig om praksis i forbindelse med håndheving av allmenngjort lønn	14	6.4	Departementets vurderinger	35
4	Forslag om å innføre egen straffebestemmelse om lønnstyveri	16	7	Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven	37
4.1	Gjeldende rett	16	7.1	Innledning	37
4.1.1	Arbeidsmiljøloven	16	7.2	Gjeldende rett	37
4.1.2	Allmenngjøringsloven	17	7.3	Høringen	38
4.1.3	Straffeloven	17	7.3.1	Høringsforslag	38
4.1.4	Skattelovgivningen	18	7.3.2	Høringsuttalelsene	38
4.2	Utenlandsk rett	19	7.4	Departementets vurderinger og forslag	39
4.2.1	EU-/EØS-rett	19	7.5	Prosessuelle konsekvenser	40
4.2.2	Andre lands rett	19	8	Forslag om at arbeidsgiver skal ha plikt til å utbetale lønn og annen godtgjøring via bank	41
4.3	Høringen	19	8.1	Utfordringer med kontant økonomi	41
4.3.1	Høringsforslaget	19	8.2	Gjeldende rett	42
4.3.2	Høringsuttalelsene	20	8.2.1	Norsk rett	42
4.4	Departementets vurderinger og forslag	21	8.2.2	Betalingskontodirektivet	43
4.4.1	Spørsmålet om det bør innføres egen straffebestemmelse om lønnstyveri	21	8.2.3	ILO	44
4.4.2	Lovplassering	22	8.2.4	Utenlandsk rett	44
4.5	Utforming av straffebestemmelsen	23	8.3	Høringen	44
4.5.1	Innledning	23	8.3.1	Høringsforslaget	44
4.5.2	Nærmere om avgrensningen av den straffbare handling	24	8.3.2	Høringsuttalelser	44
4.5.3	Nærmere om skyldkravet	26	8.4	Departementets vurderinger	46
4.5.4	Straffesubjekt	27	8.4.1	Krav om at lønn skal utbetales via bank	46
4.5.5	Strafferamme	27	8.4.2	Unntaksbehov	48
4.5.6	Grovt lønnstyveri	27	8.4.3	Håndheving	49
4.5.7	Medvirkning	28	8.4.4	Straff	50
			8.4.5	Virkning for allerede inngåtte avtaler om betaling i kontanter	50
5	Straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon	29	8.4.6	Adgangen til å fravike arbeidsmiljøloven	50
5.1	Bakgrunn, gjeldende rett og tilsynspraksis	29	8.4.7	Forholdet til EØS-retten	50

9	Lovhjemmel for å etablere en godkjenningsordning i bilbransjen	52	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	59
9.1	Innledning	52	10.1	Endring i straffeloven	59
9.2	Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse	52	10.2	Endringer i arbeidsmiljøloven	59
9.3	Gjeldende rett	53	10.3	Endring i allmenngjøringsloven ...	60
9.4	Høringsforslaget	53	10.4	Endring i lov om obligatorisk tjenestepensjon	60
9.5	Høringsuttalelsene	54	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	61
9.6	Departementets vurdering og forslag	56		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (iltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)	63
9.6.1	Hjemmel for godkjenningsordningen	56			
9.6.2	Avgrensning mot godkjenningsplikt etter vegtrafikkloven	57			
9.6.3	Vurdering av forholdet til EØS-retten	57			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 153 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer i straffeloven, arbeidsmiljøloven, lov om obligatorisk tjenestepensjon og allmenngjøringsloven, som særlig skal bidra til forsterket strafferettslig og administrativ oppfølging av arbeidslivskriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og 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 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 på ny 8. februar i år. 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 kon-

trollinnsats og tiltak for å sikre best mulig samarbeid mellom myndigheter og arbeidslivets parter.

Det er to hovedforslag i proposisjonen. For det første legges det frem forslag om en ny bestemmelse i straffeloven som skal gi grunnlag for straff for såkalt «lønnstyveri». Lønnstyveribegrepet er ganske nytt i den norske diskusjonen, 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.

I sammenheng med forslaget om å fastsette straffansvar for lønnstyveri, legger departementet også frem forslag om å høyne strafferammen i arbeidsmiljøloven for så vidt gjelder arbeidsgivers ansvar for brudd på lovens straffesanksjonerte bestemmelser, forslag om å innføre straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenestepensjon samt forslag om en presisering i allmenngjørings-

loven som klargjør 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.

Det andre hovedforslaget i proposisjonen gjelder innføring av en ny lovbestemmelse i arbeidsmiljøloven om at lønn og annen godtgjøring fra arbeidsgiver som den klare hovedregel skal utbetales via bank. Forslaget innebærer at det i utgangspunktet vil være forbudt å utbetale lønn og lignende godtgjøring i kontanter. Videre foreslås det at Arbeidstilsynet skal ha myndighet til å føre tilsyn med en slik bestemmelse.

Endelig legges det frem et forslag til en endring i arbeidsmiljøloven som skal gi Arbeids- og sosialdepartementet hjemmel til å fastsette forskrifter om en offentlig godkjenningsordning for bilbransjen, nærmere bestemt virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn. Arbeidsmiljøloven § 4-1 gir i dag hjemmel for Arbeidstilsynets godkjenningsordning for renholdsvirksomheter. I lovproposisjonen foreslås det at denne hjemmelsbestemmelsen utvides til også å romme de nevnte tjenestene innenfor bilbransjen.

2 Høringer

2.1 Høringsbrev av 1. oktober 2020

Ved høringsbrev av 1. oktober 2020 sendte Arbeids- og sosialdepartementet på høring to høringsnotater med forslag til tiltak som særlig tok sikte på å forhindre arbeidslivskriminalitet knyttet til betaling av lønn og annen godtgjørelse.

Hovedforslaget i høringsnotatet «Straffansvar for lønnstyveri og økt strafferamme ved brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven mv.» var et forslag om å innføre en egen straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven for såkalt «lønnstyveri». I høringsnotatet ble det også lagt frem forslag om å høyne strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1, om å fastsette en hjemmel for straff i lov om obligatorisk tjenstepensjon samt å klargjøre arbeidsmiljømyndighetenes påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven.

I høringsnotatet «Høringsnotat om endringer i arbeidsmiljøloven – Innføring av krav om at lønn skal utbetales via bank» ble det fremmet forslag om å ta inn en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at lønn skal betales via bank. Forslaget vil innebære at det i utgangspunktet vil være forbud mot å utbetale lønn i kontanter.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Datatilsynet
 Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripas)
 Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
 Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
 Digitaliseringsdirektoratet
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for forvaltning og IKT
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Direktoratet for økonomistyring
 Diskrimineringsnemnda
 Domstoladministrasjonen

Finanstilsynet
 Høyesterett
 Konkurransetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Norges Bank
 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Petroleumsstilsynet
 Politidirektoratet
 Politi høyskolen
 Regelrådet
 Riksadvokaten
 Sekretariatet for konfliktrådene

Frischsenteret
 Institutt for offentlig rett (UiO)
 Institutt for kriminologi og retts sosiologi (UiO)
 Institutt for samfunnsforskning
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Universitetet i Bergen – Juridisk fakultet
 Universitetet i Oslo – Juridisk fakultet
 Universitetet i Tromsø – Juridisk fakultet

Sametinget

Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Apotekforeningen
 Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Arbeidsmiljøsentret
 Blå Kors
 Care Norge
 Caritas Norge
 Den Norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske Helsingforskomité
 Den norske jordmorforening
 Econa
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Finansforbundet
 Forskningsstiftelsen Fafø
 Finans Norge
 Gatejuristen
 HR Norge

Hovedorganisasjonen Virke	SINTEF Teknologi og samfunn
Innvandrerne Landsorganisasjon	SAFE
Juridisk rådgivning for kvinner	Samfunnsbedriftene
Jussbuss	Samfunns- og næringslivsforskning AS
Jussformidlingen	SMB Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge	Skattebetalerforeningen
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesse- organisasjon	Skattedirektoratet
Kirkens Bymisjon	Statens pensjonskasse
KS	Statistisk sentralbyrå
Kommunal Landspensjonskasse	Storbedriftenes skatteforum
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	Sparebankforeningen i Norge
Kriminalomsorgsdirektoratet	Statsadvokatenes forening
Landsorganisasjonen i Norge	Transparency International Norge
Lederne	Unio
Maskinentreprenørenes Forbund	Verdipapirfondenes forening
Norges Bondelag	Verdipapirforetakenes forbund
Norges Farmaceutiske Forening	Virke Produsentforeningen
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Norges Juristforbund	Økonomiforbundet
Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund	Følgende høringsinstanser hadde merknader:
Norges Kommunerevisorforbund	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Norges Lastebileier-Forbund	Direktoratet for Arbeidstilsynet
Norges Rederiforbund	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripes)
Norges Røde Kors	Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Norges Skogeierforbund	Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
Norges Taxiforbund	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Finanstilsynet
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund	Oslo politidistrikt
Norsk forening for kriminalreform	Oslo statsadvokatembeter
Norsk Flygelederforening	Petroleumstilsynet
Norsk Flytekniker Organisasjon	Politidirektoratet
Norsk Folkehjelp	Politiets utlendingsenhet
Norsk Journalistlag	Riksadvokaten
Norske forsikringsmegleres forening	Samferdselsdepartementet
Norsk Øko-Forum	Skattedirektoratet
Norsk Landbrukssamvirke	Statens vegvesen
Norsk Lektorlag	Utlendingsdirektoratet
Norsk olje og gass	Vest politidistrikt
Norsk organisasjon for asylsøkere	Øst politidistrikt
Norges Politilederlag	Oslo kommune
Norsk Presseforbund	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Norsk Redaktørforening	Caritas Norge
Norsk Sjøoffisersforbund	Den Norske Advokatforening
Norsk Skuespillerforbund	Fair Play Bygg Norge
Norsk sosiologforening	Fagforbundet
Norske Meierifolks Landsforening	Fellesorganisasjonen (FO)
Norske Reindriftssamers Landsforbund	
Næringslivets Hovedorganisasjon	
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	
Pensjonskasseforeningen	
Politiets fellesforbund	
Politijuristene	
Rettspolitisk forening	

Fellesforbundet
 Finans Norge
 Frelsesarmeen
 Hope for Justice AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Jussbuss
 Kirkens Bymisjon
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norges Bondelag
 Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)
 Norges Lastebileier-Forbund
 Norsk Øko-Forum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 ROSA (Reetablering – oppholdssteder – sikkerhet – assistanse)
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser har inngitt svar uten merknader:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Utenriksdepartementet

Domstoladministrasjonen
 Norges Høyesterett
 NTL Skatt
 Politihøgskolen
 Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
 Den Norske Dommerforening
 Hovedorganisasjonen Virke
 Norsk organisasjon for asylsøkere

2.2 Høringsbrev av 21. desember 2020

Departementet sendte den 21. desember 2020 på høring et forslag til lov hjemmel samt forslag til ny forskrift for å etablere en godkjenningsordning for bilbransjen. Frist for merknader til lovforslaget var 9. februar 2021. Frist for å komme med merknader til forskriftsforslaget var 21. mars 2021.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidsretten
 Arbeidstilsynet
 Datatilsynet
 Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripos)
 Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Finanstilsynet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Fylkesmannen i Agder
 Fylkesmannen i Innlandet
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Oslo og Viken
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Troms og Finnmark
 Fylkesmannen i Trøndelag
 Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
 Fylkesmannen i Vestland
 Konkurransetilsynet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Miljødirektoratet
 Norges Høyesterett
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksmekleren
 Riksrevisjonen
 Skattedirektoratet
 Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå
 Sysselmannen på Svalbard

Sivilombudsmannen

Akademikerne
 Arbeiderbevegelsens arbeidsgiverforening
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Arbeidsmiljøsentret
 Bilimportørenes landsforening
 Den Norske Advokatforening
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Finans Norge
 Gatejuristen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Jussbuss
 Jussformidlingen

KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 Lederne
 Norges Automobil-Forbund
 Norges bilbransjeforbund
 Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon
 (NITO)
 Norges Taxiforbund
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 SMB Norge
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Transportøkonomisk institutt
 Unio
 Juridisk fakultet Universitetet i Bergen
 Juridisk fakultet Universitetet i Oslo
 Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Gatejuristen

Høringssvar med merknader ble mottatt fra følgende 23 instanser:

Arbeidstilsynet
 Arbeids- og velferdsetaten
 Skattedirektoratet
 Statens vegvesen
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Statens Arbeidsmiljøinstitutt

Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bilimportørens landsforening
 Den Norske Advokatforening
 Drivkraft Norge
 Fairplay Agder
 Finans Norge
 Frelsesarmeen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Landsorganisasjonen i Norge
 Møller Medvind
 Norges Automobil-Forbund
 Norges bilbransjeforbund
 Norsk Elbilforening
 Norsk Vann
 Handel og Kontor
 Virke Servicehandel

Høringssvar uten merknader ble mottatt fra følgende 7 høringsinstanser:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Utenriksdepartementet

Norges Høyesterett
 Statistisk sentralbyrå

3 Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse

3.1 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 dialog med partene i arbeidslivet utarbeidet en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet. Strategien ble først lansert i 2015, og er deretter fornyet og oppdatert flere ganger, senest 8. februar 2021. 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 viste ØKOKRIM til at organiserte kriminelle i økende grad infiltrerer det legale næringslivet for å maksimere økonomisk profitt. I følge ØKOKRIM bidrar dette til at skillene mellom organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet viskes ut.

Nasjonalt tverretattlig 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 private 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 utnyttelse, 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 omverdenen gjennom kriminell aktivitet. De kom frem til et 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 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 betydelig 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 viste etatene til at målsettingene for det tverretattlige 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 ha gått noe ned. 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 at 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 stor 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 fremgangsmåte 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 med videre. 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 av 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 for eksempel skatteunndragelse, regnskaps- overtredelser, trygdebedragerier, hvitvasking eller brudd på arbeidsmiljølovgivningen. Data-grunnlaget 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 eller 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 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 eksempel på faktorer som gjør avdekking mer krevende nevnes blant annet vansker med å få tilgang til dokumentasjon på utbetalt lønn i utlandet og språkbarrierer.

3.2 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, uverdigg innkvartering og manglende sikkerhet, spesielt dersom arbeidstakeren er fra et fattig land. NTAES fremhever 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-krimcenteret 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-krimcenteret 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 tarifflønn, manglende overtidsbetaling, dårlig og ulovlig innkvartering, trusler fra arbeidsgiver og tilfeller der arbeidstaker er instruert i hva de skal opplyse til myndighetene. A-krimcenteret i Bergen viser til eksempler der arbeidstakerne må tilbakebetale feriepenger 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-krimcenteret 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 arbeidskraften. Arbeiderne jobber for flere bønder, men ingen av dem 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.

3.3 Underbetaling og lønnstyveri

Arbeidstilsynets inspektører melder at de får en del spørsmål fra arbeidstakere om arbeidsgivere som ikke følger opp sin lønnsforpliktelse, og om 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 og så videre. 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 overtidsbetaling.

I situasjonsbeskrivelsen omtales flere fremgangsmåter som benyttes:

- Lav lønn tildekkes ved at kontrakter og lønns-slipper 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 lønsslippene. Arbeidstakerne ble truet med oppsigelse hvis de fortalte dette til oppdragsgiveren eller myndighetene.
- Krav om tilbakebetaling av deler av den utbetalte lønnen, såkalt «payback».

Underbetaling kan også gjennomføres ved 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 tilfeller hvor arbeidstakeren har blitt sendt hjem etter at Arbeidstilsynet har pålagt arbeidsgiveren å rette opp lønnen. 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 kontoer i utlandet. Dette gjør det vanskelig å etterprøve påstand om faktisk utbetalt lønn. 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 overtidspåbetaling, 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.

3.4 Særlig om praksis i forbindelse med håndheving av allmenngjort lønn

Lønnsdannelsen er i utgangspunktet et ansvar for partene, som fastsetter lønnsbestemmelser gjennom tariffavtaler eller i individuelle arbeidsavtaler. 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. Etter krav fra en arbeidstaker eller arbeidsgiverorganisasjon kan den offentlig oppnevnte 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 Petroleums-tilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av forskriftene. Det vises for øvrig til punkt 4.1.2 nedenfor hvor det redegjøres nærmere for straffansvaret etter allmenngjøringsloven og til kapittel 6 hvor etatenes kompetanse til å administrativt å håndheve brudd på allmenngjøringsforskrifter drøftes særskilt.

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2019 kommer det frem 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 minstelønns-satsen 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 tilfeller for å sikre oppfyllelse av slike pålegg, og stans i sju tilfeller.

Arbeidstilsynet har opplyst at de anmeldte åtte 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 én inngikk i en større økonomisak. Tre av disse er ikke avgjort, og tre ble henlagt på grunn av bevisets stilling, ikke straffbart forhold eller ikke rimelig grunn til å undersøke.

4 Forslag om å innføre egen straffebestemmelse om lønnstyveri

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 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 arbeidsforholdet. Straffansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i lovens kapittel 19. Hovedbestemmelsen om straff følger av arbeidsmiljøloven § 19-1, hvorefter arbeidsgiver, innehaver 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 virksomhetsoverdragelse. 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.

I Norge 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 hvilke forhold som skal være regulert i den skriftlige arbeidsavtalen. Etter paragrafens bokstav i skal «... den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgjøringer som ikke inngår i lønnen, for eksempel pensjonsinnbetalinger og kost- eller nattgodtgjørelse, utbetalingsmåte og tidspunkt for lønnsutbetaling.», fremgå av arbeidsavtalen. Paragraf 14-6 er underlagt straffansvaret i lovens § 19-1, men ettersom bestemmelsen bare regulerer de formelle sidene av arbeidsavtalen, rammer den

således ikke manglende oppfyllelse av avtalen som sådan.

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. Da § 14-15 første ledd kun regulerer *tidspunktet* for lønnsutbetalingen, vil heller ikke denne kunne benyttes som grunnlag for straffesanksjonering av brudd mot forpliktelsen til å betale lønn. Det kan muligens 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. Straffansvaret 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 av bestemmelsen at lønnstrekk ikke er tillatt med mindre trekket kan hjemles i et av alternativene angitt i § 14-15 andre ledd bokstavene a til f. Dersom trekk i lønn ikke kan hjemles i disse reglene, vil lønnstrekket 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 prosent tillegg til grunnlønnen for overtidsarbeid. Også overtidsregelen er straffesanksjonert. Å la være å utbetale det lovfestede overtids tillegg 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 og at arbeidsgiver helt eller delvis tilegner seg lovfestet overtidslønn.

4.1.2 Allmenngjøringsloven

Adgangen til å allmenngjøre tariffavtaler og regler om håndhevingen av allmenngjorte tariffavtaler følger av 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 skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, også for uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. I praksis innebærer slik 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 inntil ett år, eller inntil tre år ved grov overtredelse. Det samme gjelder for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten og for oppdragsgiver som bryter informasjons- og påseplikt 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 minstelønnssetter for en bransje, et yrke eller et bestemt område, vil det således være straffbart å ikke yte forskriftsfestet lønn.

4.1.3 Straffeloven

Etter omstendighetene kan tilfeller der arbeidsgiver uberettiget beriker seg av arbeidstakers lønn med videre 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 to år etter første ledd og bot eller fengsel i inntil ett 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 å 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. Tvingen 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 å frafalle et reklamasjonskrav ved å fremlegge et motkrav i form av en faktura for arbeid som allerede var betalt, samt falske timelister. Matningsdal 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. (Matningsdal: Straffeloven. De straffbare handlingene. Kommentirutgave, Universitetsforlaget, 2017 s. 463)

Det følger av straffeloven § 252 at grov tvang straffes med fengsel inntil seks år. Ved avgjørelsen av om en tvangshandling 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.

Straffebestemmelsen 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, twin-

ger noen til å handle slik at det medfører tap eller fare for tap for vedkommende. Med annen ulovlig atferd enn den som rammes av § 327 om ran siktes det til *annen ulovlig atferd* enn vold eller 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 tre år og inntil seks 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 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 eksempelvis ramme «payback-situasjoner». En kan for eksempel tenke seg at arbeidsgiver truer 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 tvangsarbeid eller tvangstjenester (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 (bokstav a), den som på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen (bokstav b), eller den som 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 (bokstav c).

Om innholdet i begrepet «tvangsarbeid» uttales det i forarbeidene at det i dette ligger «*at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det*», jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) s. 98.

I HR-2017-1124-A som omhandlet indiske sesongarbeidere ansatt på to gartnerier, rede-

gjorde Høyesterett, under henvisning til nasjonale og internasjonale 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 lønnsvilkår 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).»

4.1.4 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 også rammes av 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 inntil seks år, jf. straffeloven § 379.

4.2 Utenlandsk rett

4.2.1 EU-/EØS-rett

Som utgangspunkt anses ikke strafferettslig regulering å falle innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Det er heller ikke, etter hva departementet kjenner til, vedtatt straffebestemmelser på EU-nivå som det ut fra hensyn til rettsenhet eller lignende kunne være relevant å se hen til ved utforming av den foreslåtte lønnstyperibestemmelsen.

EU-kommisjonen la i oktober 2020 frem et forslag til et nytt direktiv om tilstrekkelige minstelønninger i Den europeiske union (COM(2020) 682 final). Formålet med forslaget er å forbedre arbeids- og levevilkårene i EU ved å etablere en ramme på EU-nivå som skal sikre at minstelønninger fastsettes på et passende nivå og at arbeidstakerne har adgang til minstelønn, enten lovfestet eller gjennom tariffavtale. Det presiseres at land hvor lønnen i dag fastsettes utelukkende gjennom forhandlinger mellom arbeidslivets parter, ikke skal pålegges å innføre lovfestet minstelønn eller å allmenngjøre kollektive avtaler. Medlemslandene skal ifølge forslaget fastsette effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner for tilsidesettelse av nasjonale bestemmelser om beskyttelse av minstelønninger.

Som det fremgår under punkt 4.5 nedenfor, vil departementets forslag til ny straffebestemmelse om lønnstyperibestemmelse blant annet tilfeller der arbeidsgiver forsettlig unnlater å betale minstelønn fastsatt i allmenngjøringsforskrifter. Betydningen for Norge av forslaget til minstelønnsdirektiv er under vurdering. Det følger uansett av departementets vurderinger i punktene 4.4.1 og 4.5 at reaksjonene bot eller inntil to års fengsel ved lønnstyperibestemmelse og inntil seks års fengsel ved grovt lønnstyperibestemmelse anses som forholdsmessige reaksjoner for de tilfeller bestemmelsene omfatter.

4.2.2 Andre lands rett

Det er ikke fastsatt egne bestemmelser om straff for lønnstyperihandlinger i nordisk rett. Departementet er heller ikke kjent med at slike bestemmelser er innført i andre europeiske land. Strafferettslig regulering vedrørende lønnstyperibestemmelse, «wage theft», er imidlertid innført på delstatsnivå i Australia og USA.

I Australia er det i delstatene Queensland og Victoria innført straffebestemmelser som rammer arbeidsgivere som beriker seg på arbeidstakeres bekostning ved å tilbakeholde lønn på ulike måter.

Bestemmelsen som er innført i Queensland inngår i delstatens straffelov og oppstiller straff blant annet for bevisst mangelfull betaling av lønn (herunder pensjon). I tillegg er det også en bestemmelse som knytter bedrageriforhold til lønnstyperibestemmelse (forfalsking av timelister, lønnslipper og så videre). Skyldkravet er forsett.

I delstaten Victoria er det innført en liknende straffebestemmelse.

I USA er det, etter det departementet kjenner til, ikke vedtatt straffebestemmelser for lønnstyperibestemmelse på føderalt nivå. Det er derimot vedtatt lønnstyperirelatert lovgivning, både straffebestemmelser og annen privat- eller offentligrettslig regulering, på delstatsnivå. Eksempler på delstater som har vedtatt slike regler er Arizona, Minnesota, California, Florida, New York, Texas og Oregon.

I Minnesota straffes sanksjoneres tilfeller der arbeidsgiver forsettlig lar være å betale lønn til arbeidstakere, eller betaler for lite og benytter forfalskningsmetoder for å dekke over hva arbeidstakeren egentlig har krav på. Straffen er regulert i trinnhøyder – dess større beløp som er frastjålet, desto høyere straff. I Texas kan arbeidsgivere som har til hensikt («intends to») å ansette en arbeidstaker uten å betale lønn eller som fortsetter å ha en arbeidstaker i arbeid uten å ha til hensikt å betale lønn, straffes.

4.3 Høringen

4.3.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å innføre en straffebestemmelse i arbeidsmiljøloven rettet mot arbeidsgivere som med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre ikke overholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

Bestemmelsen ble for det første foreslått å omfatte brudd på rett til lønn og annen godtgjøring som følger av *lov eller forskrift*, for eksempel rett til minstelønn som følger av allmenngjøringsforskrift, rett til overtidsbetaling etter arbeidsmiljøloven eller rett til feriepenger. Etter høringsforslaget skulle bestemmelsen dessuten omfatte brudd på plikt til å yte *avtalt lønn* eller annen godtgjøring.

Skyldkravet i bestemmelsen ble foreslått å være det samme som for vinningslovbrudd som tyveri, underslag og utpressing, det vil si et krav om forsett om en uberettiget vinning. Strafferammen ble foreslått å være som for tyveri, det vil si bot eller fengsel inntil to år.

Likeledes ble det etter mønster av straffebestemmelsene om grovt tyveri og grovt underslag, foreslått en høyere strafferamme, inntil fem års fengsel, ved grov overtredelse. Ved vurderingen av om et lønnstyveri skulle klassifiseres som grovt, skulle det etter forslaget 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.*»

4.3.2 Høringsuttalelsene

Høringsinstansene er i stor grad positive til høringsforslaget. Alle arbeidstakerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som har uttalt seg, støtter at det blir fastsatt en egen straffebestemmelse om lønnstyveri. Også arbeidsgiverorganisasjonene gir uttrykk for støtte. NHO støtter forslaget intensjon, men ser samtidig flere betenkeligheter. Blant offentlige myndigheter uttrykker enkelte instanser innen politi og påtalemyndighet skepsis til forslaget mens de øvrige er positive. Flere av instansene har imidlertid synspunkter og innspill til enkeltheter i forslaget og til hvor straffebestemmelsen bør plasseres.

LO støtter departementets initiativ om at lønnstyveri skal gjøres straffbart. LO viser til at lønnstyveri etter organisasjonens oppfatning er et betydelig samfunnsproblem som ofte rammer særskilt sårbare arbeidstakere, og til at slike handlinger åpenbart er straffverdige. LO fremholder imidlertid at straffebestemmelsen om lønnstyveri hører hjemme i straffeloven og ikke i arbeidsmiljøloven. LO mener at en plassering i straffeloven er viktig for å gi lønnstyveri den status og prioritet i samfunnet, og ikke minst i politiet, som det fortjener. LO fremholder også at tilfeller der arbeidsgiver lurer eller presser en arbeidstaker til å opptre som selvstendig oppdragstaker bør være omfattet av straffansvaret, og at også grovt uaktsomme overtredelser bør rammes.

Også UNIO støtter høringsforslaget om å kriminalisere lønnstyveri, og deler dessuten LOs oppfatning med hensyn til selvstendige oppdragstakere og skyldkrav.

YS støtter forslaget, og påpeker i den forbindelse at effekten av en slik straffebestemmelse som departementet foreslår vil avhenge av om politiet har ressurser til å følge opp slike saker. Også Økonomiforbundet påpeker dette.

Akademikerne og NITO har ikke merknader til høringsforslaget.

NHO påpeker at det tidvis, særlig der lønnen er regulert i tariffavtale, vil kunne være uklarthet

og tvister knyttet til hva som er korrekt lønn, og at det er viktig at ikke seriøse arbeidsgivere risikerer straff som følge av saklig uenighet. Aktsom rettsvillfarelse bør etter NHOs syn fritas for straff, og det er viktig at bare forsettlig brudd omfattes.

KS mener at en strafferamme på to år for lønnstyveri er for lavt da lønnstyveri rammer hardere enn alminnelige tyverier.

Spekter mener bestemmelsen bør avgrenses til lønn og godtgjørelse som er skriftlig avtalt. Spekter fremholder videre at det bør presiseres at bestemmelsen også omfatter brudd på likebehandlingsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-12 a, samt at «paybacksituasjoner» er omfattet.

For øvrig er *Virke, Finans Norge, Norges Bondelag og Norges Lastebileierforbund* positive til forslaget.

Samferdselsdepartementet, Arbeidstilsynet, NAV, UDI, Skattedirektoratet, Statens vegvesen samt *Oslo kommune* støtter også forslaget.

Arbeidstilsynet er positiv til forslaget, men påpeker at det etter omstendighetene vil være krevende å avdekke og føre bevis for at arbeidstaker hadde rett til en høyere lønn.

NAV ser høringsnotatets presisering av at situasjoner der arbeidsgivere permitterer arbeidstakere for å unngå å måtte betale lønn som viktig, men mener at flere situasjoner der arbeidsgivere unngår å betale ut korrekt lønn og i stedet beriker seg på sine ansattes trygdeutbetalinger, bør omfattes av forslaget.

Samferdselsdepartementet vurderer at forslagene om straffansvar for lønnstyveri og økt strafferamme vil medvirke til å styrke vernet av arbeidstakere, og bidra til økt regelverksetterlevelse i arbeidslivet, med positive effekter for konkurranse situasjonen mv.

Utlendingsdirektoratet fremholder at det bør vurderes om man skal utrede om fri rettshjelp og eventuelt også andre bistandstiltak bør gjøres tilgjengelig for personer som er utsatt for grov arbeidslivskriminalitet, eksempelvis grovt lønnstyveri.

Skattedirektoratet mener at tilfeller der arbeidsgiver reduserer arbeidstakers lønn med uforholdsmessige og ikke reelle utgifter til kost og losji mv., bør omfattes av straffansvaret. Tilfeller hvor arbeidsgiver presser ansatte til å opptre som næringsdrivende bør også vurderes nærmere, blant annet fordi innføring av straffansvar kan føre til at flere ansatte blir presset til å opptre som næringsdrivende. Det påpekes videre at det er viktig at bestemmelsen rammer den reelle arbeidsgiver.

ØKOKRIM og *Riksadvokaten* gir uttrykk for tvil med hensyn til om den foreslåtte straffebestemmelsen vil bidra nevneverdig til en forsterket straffettslig oppfølging av arbeidslivskriminalitet. Det pekes blant annet på at det allerede finnes straffebestemmelser som rammer tilfeller av lønnstyveri og at det egentlige problemet er manglende kapasitet i politiet til å etterforske slike særlig ressurskrevende saker. Det påpekes at kriminalisering av betalingsmislighold må vurderes nøye da en slik bestemmelse vil innebære noe helt nytt og lett kan få et for omfattende virkeområde. Disse høringsinstansene oppfordrer videre til at andre virkemidler enn straff vurderes, for eksempel overtredelsesgebyr og allmenngjøring i flere bransjer. *Oslo statsadvokatembeter* gir også uttrykk for at det antakelig heller er en styrking av politiets kapasitet det er behov for. Det gis i denne sammenheng uttrykk for bekymring for at en lønnstyveribestemmelse vil kunne føre til en markert økning av anmeldelser som etter sin art neppe er egnet til å få sin behandling i straffesporet. Oslo statsadvokatembeter mener videre at en eventuell bestemmelse bør ha uaktsomhet som skyldkrav særlig fordi dette bedrer muligheten for å ramme medvirkere.

De øvrige instansene innen politi og påtalemyndighet er positive til forslaget.

Politidirektoratet mener at det vil kunne være et viktig virkemiddel til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, herunder menneskehandel ved tvangsarbeid. Det påpekes at det i dag gir vesentlige utslag, både strafferettslig og for fornærmede i bistandssporet, om et forhold defineres som mulig menneskehandel, brudd på arbeidsmiljøloven eller utlendingsloven, eller en sivilrettslig sak om arbeidsforhold eller lønn. Lønnstyveribestemmelsen vurderes å 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.

Kripos og *Det nasjonale statsadvokatembetet* viser, som også Politidirektoratet er inne på, til at det å bevise bruk av tvang, slik en del relevante bestemmelser i straffeloven i dag krever, er vanskelig. Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet ønsker imidlertid å supplere med en mer generell eller overordnet bestemmelse om henholdsvis sosial dumping og grov utnyttelse av arbeidstakere.

Oslo politidistrikt, *Vest politidistrikt* og *Øst politidistrikt* støtter forslaget. Oslo politidistrikt påpeker likevel at man ved å kriminalisere brudd på avtalerettslige forpliktelser risikerer at politiet trekkes inn i avtalerettslige konflikter. Vest politi-

distrikt påpeker at forslaget ikke vil ramme tilfeller der det utenfor allmenngjorte områder er avtalt en urimelig lav lønn eller et urimelig vederlag for kost og losji. Øst politidistrikt mener at bestemmelsen bør plasseres i straffeloven.

Politiets utlendingsenhet har ikke bemerkninger ut over å støtte forslaget.

Advokatforeningen uttaler seg ikke om hvorvidt det er riktig å innføre en lønnstyveribestemmelse, men sier seg enig i at det i så fall er hensiktsmessig å plassere den i arbeidsmiljøloven, der den vil være lett tilgjengelig for partene. Advokatforeningen stiller også spørsmål ved om forslaget vil kunne få en videre rekkevidde enn hva formålet og hensynene bak bestemmelsen tilsier, og påpeker at det vil være uheldig dersom arbeidsgivere ikke skal ha anledning til å fremsette ordinære sivilrettslige innsigelser mot et lønnskrav uten å risikere å bli straffeforfulgt.

Organisasjoner som jobber med problemstillinger knyttet til arbeidslivskriminalitet, menneskehandel og utnyttelse av sårbare arbeidstakere/mennesker (Fair Play Bygg Norge, Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon, Caritas Norge, ROSA, Hope for Justice AS) er gjennomgående positive til forslaget, men vektlegger samtidig at det bør følges opp med ulike støtteordninger, for eksempel fri rettshjelp.

Norsk Øko-Forum er i hovedsak enig i departementets vurderinger og forslag, men fremholder blant annet at det i de virkelige alvorlige sakene som tenderer mot menneskehandel sjelden eller aldri er etablert et gjensidig kontraktsforhold mellom partene.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

4.4.1 Spørsmålet om det bør innføres egen straffebestemmelse om lønnstyveri

Lønnstyveri er i dag ikke noe rettslig begrep, og det har heller ikke noe klart innhold språklig sett. Slik det brukes inneholder begrepet et spekter av handlinger hvoretter arbeidsgiver urettmessig beriker seg av arbeidstakers lønn eller annen godtgjøring.

Det finnes ikke forskning eller statistikk som kan fastslå omfanget av «lønnstyverier». Under henvisning til situasjonsbeskrivelsen ovenfor under kapittel 3, legger imidlertid departementet 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 fratar ofte særlig sårbare arbeidstakere penger til livsopphold, og som derfor er til stor skade for dem som rammes. Disse handlingene er derfor klart straffverdige og oppfyller etter departementets syn det skadefølgeprinsipp som ble lagt til grunn som grunnvilkåret for kriminalisering i forbindelse med utarbeidelsen av dagens straffelov, se Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) pkt. 7.5.3. Maktubalanse og mangel på ressurser hos mange av dem som rammes, gjør det videre mindre sannsynlig at disse forholdene følges opp med privatrettslige virkemidler.

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 årene har vært domfelt for å ha tatt lønn eller annen godtgjøring fra sine ansatte, med unntak for tilfeller der det foreligger en situasjon som kan karakteriseres som menneskehandel. I tillegg foreligger det fra de senere år noen domfellelser knyttet til brudd på allmenngjøringsforskrifter. Departementet legger således til grunn at lønnstyverihandlinger i dag i liten grad blir straffeforfulgt.

Høringsinstansene, både de som er positive til forslaget og de som har innvendinger, gir i stor grad sin tilslutning til departementets situasjons- og problembeskrivelse. Innvendingene mot forslaget som særlig er kommet fra ØKOKRIM, Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter, handler først og fremst om at det allerede finnes straffebestemmelser som rammer (visse) lønnstyverisituasjoner, og at det egentlige problemet er manglende kapasitet i politiet til å etterforske slike saker. Riksadvokaten fremholder også at man heller bør undersøke potensialet for større bruk av mer lempelige virkemidler som kontroll, tilsyn og administrative sanksjoner.

Som departementet også redegjorde for i sitt høringsnotat, finnes det straffehjemler som etter omstendighetene kan ramme tilfeller av 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. Departementet vil imidlertid vise til at allmenngjøringsforskriftene bare gjelder for visse bransjer. Likeledes vil straffeloven § 251 om tvang eller § 330 om utpressing 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*, og ikke det lønnstyveriforslaget tar sikte på ramme; at arbeidsgiver uberettiget beriker seg av arbeidstakers lønn og annen godtgjøring. Det å bevise at arbeidstaker har vært utsatt for tvang kan dessuten være krevende, noe flere høringsinstanser innen politi og påtalemyndighet bekrefter.

Lønnstyveribestemmelsen vil dermed supplere de straffebestemmelser som allerede finnes. At en straffebestemmelse delvis overlapper andre straffebestemmelser er ikke uvanlig. Det vises videre til at en viktig motivasjon for forslaget om egen straffebestemmelse for lønnstyveri, er å skape bedre balanse mellom arbeidsgiver og arbeidstakers posisjon med hensyn til «tyverisituasjoner». En straffebestemmelse som særlig tar sikte på lønnstyverisituasjonen vil etter departementets syn bidra til en bedre balanse mellom hvordan samfunnet behandler arbeidsgivere som «stjeler» fra sine arbeidstakere og arbeidstakere som stjeler fra sin arbeidsgiver. Den markerer samtidig at lønnstyveri er en handling som samfunnet ser alvorlig på.

Departementet fastholder derfor at de beste grunner taler for at det innføres en straffebestemmelse som retter seg spesielt mot lønnstyverisituasjonen og vil foreslå dette.

Departementet er for øvrig enig med Riksadvokaten i at administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr ofte kan være hensiktsmessige og effektive virkemidler overfor useriøsitet og arbeidslivskriminalitet, og viser for så vidt til at både arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i dag har hjemler for å benytte overtredelsesgebyr. I denne sammenheng er det imidlertid innføring av straffansvar for lønnstyveri som har vært og er til vurdering.

4.4.2 Lovplassering

Departementet foreslo i høringen at lønnstyveribestemmelsen skulle plasseres i arbeidsmiljøloven, da dette ble ansett for å gi best sammenheng i lovverket og generelt best tilgjengelighet for de involverte parter.

Flere høringsinstanser fremholder at bestemmelsen i stedet bør plasseres i straffeloven. LO fremhever i den forbindelse at det er tale om alvorlige forhold, og at en plassering i straffeloven er viktig av hensyn til bestemmelsens symbolvirkning

og for å gi lønnsstyveri den status og prioritet som det fortjener i samfunnet og i politiet. Også flere organisasjoner som i sitt sosiale arbeid bistår mennesker som utsettes for lønnsstyverihandlinger, herunder Kirkens bymisjon, Frelsesarmeen, Caritas og ROSA, mener at en plassering i straffeloven bedre markerer lønnsstyveriets alvorlighet. Også Politidirektoratet ber om at departementet vurderer å plassere bestemmelsen i straffeloven.

Etter departementets syn finnes det gode argumenter for plassering både i arbeidsmiljøloven og straffeloven. Lovplasseringens effekt på om folk opplever en handling som alvorlig og stigmatiserende og dermed lar være å handle i strid med straffebudet, er, slik også Straffelovkommissjonen viser til, vanskelig å påvise. Dette skyldes blant annet at straffebudets plassering vil være ukjent for mange. Departementet avviser likevel ikke at plassering i straffeloven kan ha en viktig symbolvirkning og ser at målsettingen om å skape større balanse mellom hvordan samfunnet behandler arbeidstakere som stjeler fra sine arbeidsgivere og arbeidsgivere som «stjeler» fra sine arbeidstakere, taler for at bestemmelsen plasseres i straffeloven. Det samme gjør det forhold at også lønnsstyverier mot sjøfolk, hvis arbeidsforhold ikke reguleres av arbeidsmiljøloven, dermed vil omfattes av bestemmelsens virkeområde. Departementet foreslår etter dette at lønnsstyveribestemmelsen plasseres i straffeloven. Da bestemmelsen skal ramme handlinger som innebærer at arbeidsgiver tiltar seg en uberettiget vinning på arbeidstakers bekostning, foreslås det at bestemmelsen plasseres i straffelovens kapittel 30 om «Bedrageri, skattesvik og lignende økonomisk kriminalitet», som ny § 395.

4.5 Utforming av straffebestemmelsen

4.5.1 Innledning

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 lønnsstyveri. Straffebestemmelsen bør således gjelde både lønnsforpliktelser som har et avtalemessig grunnlag og forpliktelser som følger av lov eller forskrift. Eksempler på det siste vil være plikt til å yte lønn etter en allmenngjort tariffavtale eller til å betale overtidsgodtgjøring etter arbeidsmiljøloven.

Etter departementets oppfatning bør straffebestemmelsen også omfatte annen godtgjøring enn lønn i snever forstand, som arbeidsgiver er rettslig forpliktet til å yte. De samme hensyn knyt-

tet til arbeidstakers stilling gjør seg her gjeldende, og hensynet til å unngå at bestemmelsen omgås ved at lønn fremstilles som annen godtgjøring tilsier også en slik avgrensning.

Det har i debatten om lønnsstyveri vært fremholdt at også brudd på andre typer plikter enn rene betalingsforpliktelser bør omfattes av et straffebud om lønnsstyveri. Det er blant annet pekt på situasjoner hvor arbeidsgiver ikke sørger for forskriftsmessig verneutstyr, hvor arbeidsgiver pålegger arbeidstakerne å arbeide i lovpålagte og ubetalte pauser eller hvor arbeidsgiver benytter strategiske konkurser for å unngå sine betalingsforpliktelser overfor arbeidstakerne.

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 konkursskriminalitet, mens straffeloven regulerer ulike former for tvangssituasjoner. Når det gjelder konkursskriminalitet, viser departementet videre til at det er varslet i a-krimstrategien av 2021 at det skal utarbeides et høringsnotat om innføring av en særskilt straffebestemmelse rettet mot tilfeller der personer opptrer som stråmenn og dermed gjør det mulig for konkursgjengangere å omgå ilagt næringsforbud og konkursskarantene.

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 lønnsstyveri. Departementet vil i den forbindelse vise til at yrkesskadeforsikringsloven § 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 tjenestepensjon er imidlertid ikke straffesanksjonert i dag, og det vises til kapittel 5 nedenfor om forslag til innføring av et slikt straffansvar.

LO har i høringen gitt uttrykk for at gjerningsbeskrivelsen bør utvides til også å omfatte tilfeller der arbeidstakere lures eller presses til å opptre som selvstendige oppdragstakere for å unngå forpliktelser som lønn, overtidsgodtgjøring, sykepenger, forsikringer med videre. Også Unio og

Skattedirektoratet har i høringen bedt om at dette vurderes nærmere.

Etter departementets syn er det mest hensiktsmessig å avgrense en ny generell straffebestemmelse om lønnstyveri slik at den rammer kjernen av hva som er mest naturlig å anse som lønnstyveri. Som nevnt er det i stor utstrekning allerede hjemmel for å anvende straffereaksjoner i slike tilfeller som nevnt ovenfor. Departementet mener videre at 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 unødige, ved å la den ramme for vidt og for ulikeartede situasjoner.

Flere av de tilfellene som tas opp i høringsrunden vil bringe helt andre og kompliserende vurderingstemaer inn. Departementet vil videre peke på at oppdragsgiver som i realiteten er arbeidsgiver vil kunne straffes som sådan både etter lønnstyveribestemmelsen og etter andre bestemmelser som setter straff for brudd på arbeidsgiverplikter, for eksempel for allmenngjort lønn og trekk i lønn.

4.5.2 Nærmere om avgrensningen av den straffbare handling

Departementet foreslo i høringen at en straffebestemmelse om lønnstyveri burde 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, feriepenge eller annen godtgjørelse som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

Formuleringen ble presisert å skulle ramme typetilfeller hvor arbeidsgiver uberettiget, og med vinningsforsett, ikke overholder sin forpliktelse til å betale lønn eller annen godtgjørelse, uavhengig av om forpliktelsen er avtalebasert eller lovhjemlet.

Flere høringsinstanser presiserer at omfanget av et straffansvar knyttet til mislighold av kontraktsforpliktelser må vurderes nøye da dette lett vil kunne ramme for vidt.

NHO og Advokatforeningen påpeker at det ofte vil kunne være rettslig og faktisk uklarhet knyttet til omfanget av lønnsforpliktelsen, og uttrykker bekymring for at det foreslåtte straffebudet vil kunne føre til at seriøse bedrifter beskyldes for lønnstyveri og risikerer straffeforfølgning på grunn av uenighet om uklare og kompliserte rettslige forhold. Advokatforeningen foreslår på denne bakgrunn at straffansvaret enten begren-

ses til klare krav som er uttrykkelig presisert i lov eller avtale eller at innholdet i skyldkravet vurderes nærmere. Etter NHOs syn bør det presiseres at betalingsunntakelse som skyldes rimelige uklarheter knyttet til lønnsforpliktelsen ikke fører til straffansvar.

Departementet er enig i at forslaget til straffebestemmelse først og fremst tar sikte på å ramme tilfeller hvor arbeidsgiver bevisst, og for egen vinning, «stjeler» arbeidstakernes rettmessige lønn og lignende godtgjøring, og således ikke på situasjoner hvor arbeidsgiver har rimelig grunn til å mene at han/hun ikke er forpliktet til å betale det arbeidstaker krever.

Departementet har i denne sammenheng vurdert om det vil kunne være hensiktsmessig å avgrense lønnstyveribestemmelsen til klare krav som er uttrykkelig presisert i lov eller avtale, slik det er gitt innspill om i høringsrunden. Departementet er imidlertid kommet til at en slik avgrensning ikke vil være hensiktsmessig. Departementet viser i den forbindelse til at lønnstyveri antagelig er mest vanlig i den minst seriøse delen av arbeidslivet. Et typisk trekk ved de useriøse virksomhetene er nettopp mangel på klarhet og transparens når det gjelder hva som er forutsatt og avtalt partene imellom. Ved å avgrense straffebestemmelsen til hva som er uttrykkelig avtalt, vil formodentlig mange av de tilfellene som bestemmelsen etter sitt formål særlig tar sikte på å ramme, falle utenfor. Slik departementet ser det, er det også mulig at en slik avgrensning vil kunne virke direkte mot sin hensikt ved at useriøse virksomheter, for å komme seg unna straffansvaret, bevisst ser seg tjent med å operere med uklare lønnsvilkår.

Dette innebærer ikke at departementet mener at den problemstillingen som blant annet NHO tar opp ikke skal kunne ha betydning for om straffebestemmelsen kommer til anvendelse eller ikke. Departementet viser i denne sammenheng til at straffeloven § 26 om rettsuvitenhet fritar for straff når gjerningspersonens uvitenhet om rettsregler ikke er uaktsom.

Departementet viser videre til at Riksadvokaten, i sitt høringssvar, påpeker at ordlyden i høringsforslaget også vil omfatte tilfeller der det fremtredende straffverdige elementet, at arbeidsgiver beriker seg selv på arbeidstakers bekostning, ikke nødvendigvis er til stede. Som eksempel nevnes tilfeller der arbeidsgiver prioriterer å dekke leverandørgjeld eller pengekrav fra det offentlige for å redde virksomheten og med det også unngå at arbeidsplasser går tapt. ØKOKRIM tar også opp denne problemstillingen.

Under henvisning til Riksadvokaten og ØKO-KRIMs innspill, ser departementet det som viktig at bestemmelsen formuleres slik at den ikke rammer situasjoner som ikke anses straffverdig i forhold til bestemmelsens formål. Og formålet er, som påpekt av Riksadvokaten og ØKOKRIM, å ramme tilfeller der arbeidsgiver bevisst og for å berike seg selv unnlater å betale ut lønn og annen godtgjøring. Departementet mener derfor at det er grunn til å ta inn en reservasjon i lønnsstyrbestemmelsen om at bare *utilbørlige* brudd på plikten til å betale lønn og annen godtgjøring skal medføre straff. En slik reservasjon vil gi politi, påtalemyndighet og domstoler mulighet til, etter en konkret vurdering av forholdets straffverdighet opp mot bestemmelsens formål, å la være å straffeforfølge eller ilegge straffesanksjon når arbeidsgivers betalingsunnlattelse, til tross for at den oppfyller bestemmelsens øvrige vilkår, likevel fremstår som unnskyldelig.

Departementet legger til grunn at en slik reservasjon etter omstendighetene vil kunne få anvendelse i slike situasjoner som Riksadvokaten og ØKOKRIM viser til i sine høringssvar. Departementet vil i den sammenheng likevel understreke at det ikke kan være noen automatikk i at svak eller manglende betalingsevne skal innebære straffrihet ved manglende utbetaling av lønn eller annen godtgjøring. Like lite som arbeidsgiver straffritt skal kunne stjele fra utenforstående for å betale sine regninger, skal han eller hun «fritt» kunne velge bort å innfri sine arbeidstakers lønnskrav for å dekke andre kreditors krav. Hensynet til straffebestemmelsens effektivitet må også vektlegges i denne sammenheng. Som Oslo statsadvokatembeter viser til vil en påstand om illikviditet kunne være en attraktiv forklaring å gripe til i saker om lønnsstyr.

Slik departementet ser det, må derfor utgangspunktet for vurderingen være at manglende oppfyllelse av lønnsforpliktelsen skal anses som utilbørlig med mindre det foreligger konkrete forhold som tilsier at unnlattelsen likevel ikke skyldes et ønske om å berike seg selv på sine arbeidstakers bekostning. Det bør være en forutsetning for straffrihet at motivet for manglende betaling etter en totalvurdering fremstår som hederlig.

I denne sammenheng bør det etter departementets vurdering legges betydelig vekt på hvordan misligholdet fremstår sett i forhold til virksomhetens drift for øvrig, og på hvorvidt arbeidsgiver for øvrig har oppfylt sine forpliktelser overfor arbeidstakere og myndigheter. Det bør for eksempel ses hen til om arbeidsgiver har oppfylt sine plikter med hensyn til bokføring eller regn-

skapsføring, registrering av virksomheten og arbeidstakerne i offentlige registre og korrekt innbetaling av skatt.

Videre bør arbeidsgivers opptreden når betalingsproblemene oppstår vurderes, herunder om det fremgår av arbeidsgivers handlinger at denne aktivt har forsøkt å løse betalingsproblemene og redde virksomheten, eksempelvis ved å realisere aktiva for å betale arbeidstakernes lønn eller annen gjeld, ved å permittere arbeidstakere eller ved å gå i forhandlinger med sine kreditorer. Det bør videre ses hen til arbeidsgivers kommunikasjon vedrørende betalingsproblemene overfor arbeidstakerne og om arbeidsgiver har brutt løfter om betaling av lønn. Et åpenbart eksempel på en situasjon som må anses utilbørlig, vil være tilfeller hvor manglende betalingsevne skyldes at arbeidsgiver bevisst har tømt eller tømmer, selskapet for verdier. Videre vil tidsperspektivet være viktig; dess lengre arbeidsgiver bryter mot sine lønnsforpliktelser, dess mindre taler for at det i denne sammenheng er unnskyldelig.

Det at arbeidsgiver ikke bevisst har unnlatt å betale, men uaktsomt har tatt feil med hensyn til rettslige forhold, gjør ikke automatisk at betalingsunnlattelsen ikke skal anses som utilbørlig. Dette kan imidlertid vektlegges som et av flere momenter og bør føre til straffrihet dersom betalingsunnlattelsen gjelder beløp som både objektivt sett og for den arbeidstaker det gjelder er små. Det samme gjelder dersom arbeidsgiver med bakgrunn i uaktsomme feiloppfatninger først ikke betaler korrekt lønn, men foretar korrekt betaling etter dialog med arbeidstaker. Straffrihet er også ellers aktuelt der det er tale om enkeltstående og kortvarige betalingsforsinkelser.

Departementet foreslår etter dette at lønnsstyrbestemmelsen formuleres slik at den skal ramme den som utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning misligholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift.

Det vil ikke ha betydning hva som er det rettslige grunnlaget for betalingsforpliktelsen; formuleringen likestiller således uttrykkelig lovhjemlede og 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 for eksempel arbeidsgivers plikt til å betale minst 40 prosent overtidstillegg etter arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd eller feriegodtgjøring etter ferieloven 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.

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

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.

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 være motivert av at det utad skal fremstå som om arbeidstaker får lønn i samsvar med de lov- og forskriftsreguleringer som gjelder for arbeidsforholdet, typisk i kraft av en allmenngjøringsforskrift. 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, overholdes, og at lønnstyveribestemmelsen derfor vil kunne anvendes.

En særskilt situasjon, som det har vært mye fokus på under koronapandemien, er at arbeidsgiver formelt permitterer sine arbeidstakere, men likevel lar dem fortsette å arbeide ulønnet i «permittierungsperioden». 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 ilegges et *medvirkeransvar* for arbeidstakers brudd på folketrygdlovens bestemmelser. Dersom permitteringen ikke er reell, vil arbeidsgiver imidlertid være forpliktet til å yte den lønn og annen godtgjøring som er avtalt eller følger av lov eller forskrift. Arbeidsgivers betalingsunntakelse vil dermed også rammes av gjer-

ningsbeskrivelsen i lønnstyveribestemmelsen. Straffansvaret vil, slik NAV påpeker i sitt høringssvar, også kunne omfatte andre situasjoner der arbeidsgiver bruker en trygdeytelse som et substitutt for ikke å yte avtalt eller lovpålagt lønn. Generelt må det imidlertid forutsettes at arbeidstaker faktisk har utført arbeid for arbeidsgiver i den perioden trygdeytelsen mottas, og at det ikke kan anses å foreligge en reell og klar forståelse partene imellom om at arbeidstakeren ikke skulle ha lønn/full lønn for utført arbeid i denne perioden.

4.5.3 Nærmere om skyldkravet

Departementet foreslo i høringen at skyldkravet burde formuleres på samme måte som for vinningslovbrudd som tyveri, underslag og utpressing, det vil si et krav om forsett om en uberettiget vinning.

Kravet til forsett er regulert i straffeloven § 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.

I sin høringsuttalelse tar blant annet LO til orde for at også grovt uaktsomme overtredelser bør rammes. Det vises i denne forbindelse til at det innenfor økonomisk kriminalitet er vanlig med straff for uaktsomme overtredelser, eksempelvis uaktsomt heleri, uaktsom hvitvasking og grovt uaktsomt bedrageri. Det nasjonale statsadvokatembetet og Oslo statsadvokatembeter påpeker at uaktsomhet som skyldkrav vil gjøre det lettere å ramme medvirkere og unngå ansvarspulverisering ansatte i mellom. NHO understreker på den annen side at det er svært viktig at skyldkravet er forsett.

Departementet legger til grunn at en senking av skyldkravet til også å gjelde uaktsomme handlinger, vil gjøre at bestemmelsen vil ramme noe videre enn hva tilfellet vil være ved et krav om forsett. Men som vist til flere ganger tidligere i denne proposisjonen, er departementets formål med lovforslaget om en egen straffebestemmelse om lønnstyveri å ramme arbeidsgivere som *bevisst* «stjeler» av arbeidstakers lønn eller annen godtgjøring for å berike seg selv.

Departementet mener dette taler for å anvende straffelovens hovedregel om forsett som skyldkrav. At forslaget rammer mislighold av kontraktforpliktelse taler etter departementets opp-

fatning for det samme. Departementet foreslår derfor at skyldkravet formuleres som et krav om forsett om en uberettiget vinning.

Forøvrig vil det etter departementets syn ha liten betydning om skyldkravet er uaktsomhet eller forsett, når det gjelder eventuelt fritak fra straffansvar på grunn av rettsuvitenhet. Uvitenhet (villfarelse) om rettsregler fritar ifølge straffeloven § 26 bare for straff hvis uvitenheten er aktsom. Departementet legger i denne forbindelse til grunn som et klart utgangspunkt at arbeidsgivers uvitenhet om sentrale rettsregler av betydning for lønnen, for eksempel om at det gjelder en allmenngjort minstelønn i bransjen eller om rett til overtidsbetaling etter arbeidsmiljøloven, ikke vil anses som aktsom og altså ikke frita for straff. Arbeidsgivers feilaktige oppfatning om mer kompliserte og skjønnsmessige forhold som er avgjørende for lønnsplikten kan derimot, etter en konkret vurdering, anses aktsom og derved straffriende. En feiloppfatning om hva som er avtalt partene i mellom når det gjelder lønn og godtgjøringer bør imidlertid som utgangspunkt ikke anses som aktsom. Arbeidsgiver har et særlig ansvar for å sørge for at det er klart hvilken lønn og hvilke andre godtgjøringer arbeidstaker har rett til i arbeidsforholdet.

Når det gjelder eventuelt medvirkningsansvar, vil departementet vise til at det ved brudd på lovbestemte lønnsplikter etter omstendighetene vil være anledning til å straffe medvirkere etter de underliggende lovbestemmelsene, som har uaktsomhet som skyldkrav. Forøvrig vil medvirkning kunne straffes etter straffeloven § 15, se punkt 4.5.7.

4.5.4 Straffesubjekt

Med bakgrunn i at bestemmelsen ble foreslått inntatt i arbeidsmiljøloven, tok departementet i høringen utgangspunkt i at de primære ansvarsubjektene bør være de samme som etter arbeidsmiljølovens øvrige straffebestemmelser. Arbeidsmiljøloven § 19-1 angir «*innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten*» som straffesubjekt.

Når bestemmelsen nå foreslås plassert i straffeloven, mener departementet at straffesubjektet bør være nøytralt og knyttet opp mot gjerningsbeskrivelsen, slik som for straffelovens øvrige bestemmelser, det vil si at subjektet angis som «Den som ikke overholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring». Departementet legger til grunn at dette i praksis vil innebære samme avgrensning som følger av arbeids-

giverdefinisjonen etter arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd, ettersom betalingsforpliktelsen for den type ytelse som det her er snakk om påligger arbeidsgiver.

4.5.5 Strafferamme

Det foreslås at strafferammen i utgangspunktet bør være som for tyveri, det vil si bot eller fengsel i inntil to år.

Politidirektoratet påpeker at det ikke vil være hjemmel for skjulte tvangsmidler med foreslått strafferamme. Vedrørende adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler vil departementet påpeke at strafferammekravet er seks måneders fengsel eller mer for bruk av skjult kameraovervåking på offentlig sted, hemmelig beslag og utleveringspålegg, jf. straffeprosessloven §§ 202 a, 208 a og 210 a. Disse tvangsmidlene vil altså være tilgjengelig ved skjellig grunn til mistanke om lønns-tyveri. Ved teknisk sporing på objekt, fremtidig utleveringspålegg og kontroll av kommunikasjonsanlegg, er strafferammekravet fem års fengsel eller mer, jf. §§ 202 b, 210 b og 216 b. For grovt lønnsstyveri foreslås en strafferamme på seks år, jf. punkt 4.5.6. Disse tvangsmidlene vil altså være tilgjengelige ved skjellig grunn til mistanke om slik overtredelse.

Strafferammen for lønnsstyveri og grovt lønns-tyveri ville måtte økes til henholdsvis fem og ti år for å gi hjemmel for bruk av flere skjulte tvangsmidler, noe som etter departementets syn ikke ville være hensiktsmessig. Det vises videre til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 der det gis uttrykk for at strafferammer som et utgangspunkt ikke skal fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler.

4.5.6 Grovt lønnsstyveri

Grovt tyveri kan i medhold av straffeloven § 322 straffes med bot eller fengsel inntil seks år. Bestemmelsen angir visse momenter som særlig skal vektlegges ved vurderingen 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 lønnsstyveri bør være en høyere strafferamme ved grov overtredelse. Som for nevnte bestemmelser, bør det etter departementets oppfatning angis spesifikke momenter

som skal vektlegges ved avgjørelsen av om lønnsstyveriet er grovt. Konkret foreslo departementet i høringen at det skulle 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 lønnsstyverisituasjoner 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 lønnsstyveriet har særlig vidtgående økonomiske og personlige konsekvenser for den

enkelte arbeidstaker, altså selv om det objektivt sett ikke har en betydelig verdi.

Kripos foreslår at siste del av punktet om grov overtredelse endres til at det særlig skal legges vekt på om overtredelsen «av andre grunner er særlig *krenkende eller samfunnsskadelig*». Departementet er enig i at disse begrepene er godt egnet til å formidle at både særlig vidtgående økonomiske og personlige konsekvenser for arbeidstakeren og særlig uheldige konsekvenser for samfunnet bør vektlegges. Ordlyden foreslås derfor endret i tråd med Kripos' forslag.

Departementet foreslår at strafferammen for grovt lønnsstyveri legges på samme nivå som for straffelovens bestemmelser om grovt tyveri/underslag. Det innebærer at grovt lønnsstyveri skal kunne straffes med bot eller fengsel i inntil seks år.

4.5.7 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. Departementet mener således at medvirkning til lønnsstyveri også bør kunne straffes. Medvirkere til lønnsstyveri 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. Det legges imidlertid til grunn at det i praksis ikke vil være aktuelt å straffeforfølge arbeidstaker som blir direkte utsatt for lønnsstyveriet, selv om denne faktisk bidrar ved gjennomføring av handlingen, som ved et «payback-arrangement».

5 Straffansvar for brudd på lov om obligatorisk tjenstepensjon

5.1 Bakgrunn, gjeldende rett og tilsynspraksis

Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) pålegger de fleste arbeidsgivere å ha en tjenstepensjonsordning 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 foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven, 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 om medlemskap i lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon (foretakspensjonsloven), lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven), lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenstepensjon (tjenstepensjonsloven). 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 tjenstepensjon etter innskuddsplanen/pensjonsplanen hvert år skal betale innskudd til alderspensjon for medlemmene. Innskuddet skal minst utgjøre to 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. Hvis et slikt pålegg ikke blir etterkommet innen fristen, kan Finanstilsynet fastsette at det skal løpe tvangsmulkt til forholdet er rettet.

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 sommeren 2020 alminnelig høring av visse forslag til endringer i OTP-loven for blant annet å styrke og effektivisere det administrative tilsynet med OTP-loven. Det viktigste forslaget i denne sammenheng var å gi arbeidsgiver plikt til å opplyse i anmeldingen om hvilken pensjonsinnretning det er inngått avtale med. Det ble samtidig foreslått at Skatteetaten skal overta tilsynet med at arbeidsgivere har opprettet pensjonsordning, mens tilsynet med at arbeidsgivere overholder sine forpliktelser etter pensjonslovene, fortsatt skal være i Finanstilsynet. Høringen ble fulgt opp gjennom lovforslag i Prop. 1 LS (2020–2021), som ledet til endringslov 21. desember 2020 nr. 167. Endringene trådte dels i kraft 1. januar 2021, og vil for resterende del tre i kraft 1. juni 2021.

5.2 Høringsforslaget

I høringsrunden foreslo departementet at lov om obligatorisk tjenstepensjon straffesanksjoneres. Forslaget til straffebestemmelse ble foreslått plassert som ny § 8 a i loven, med følgende ordlyd:

§ 8 a. Straff

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

5.3 Høringen

Høringsomgangen viser at det er meget bred støtte for å innføre en straffehjemmel i lov om obligatorisk tjenstepensjon.

Alle arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg støtter forslaget.

LO fremholder blant annet at obligatorisk tjenstepensjon er en naturlig del av arbeidstakeres vederlag for arbeid og sikkerhet, og at manglende innbetaling av slik tjenstepensjon derfor er klart straffverdig.

Unio viser til at et slikt straffansvar særlig kan

«[...] begrunnes 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. Derfor støtter *Unio* departementet i at både manglende opprettelse av en pensjonsordning jf. lovens § 3 og manglende innskuddsbetaling jf. § 4 bør kunne straffes.»

Akademikerne bemerker at innføringen av det foreslåtte straffansvaret ikke kun vil være viktig for de enkelte berørte ansatte, men også for samfunnet som sådan, siden tiltaket vil kunne bidra til å vanskeliggjøre arbeidslivskriminalitet.

NITO viser til at obligatorisk tjenstepensjon er en viktig del av den samlede godtgjøring arbeidstaker har krav på i arbeidsforholdet, men at de ikke sjelden opplever at medlemmer likevel ikke er innmeldt i en tjenstepensjonsordning.

Også *YS*, *Fellesforbundet* og *Økonomiforbundet* uttaler seg positivt om forslaget.

Videre er flertallet av arbeidsgiverorganisasjonene overveiende positive til forslaget.

NHO er imidlertid skeptisk, og viser i sitt høringssvar til at Finansdepartementet i Prop. 1 LS (2020–2021) la frem forslag om en styrking av det administrative tilsynsgrunnlaget i OTP-loven. Etter *NHOs* syn er det ikke behov for å innføre et straffansvar i tillegg. Hvis straffansvar likevel skal innføres mener *NHO* at ansvaret bør begrenses til å omfatte kravene om å opprette obligatorisk tjenstepensjon. Når bedriften har opprettet pensjonsordning etter lov om obligatorisk tjenstepensjon er det reglene i lovene om henholdsvis innskuddspensjon, foretakspensjon og tjenstepensjon som gjelder for blant annet inn- og utmelding og pensjonsgrunnlaget. *NHO* viser til at dette er kompliserte bestemmelser, hvor også bedriftens skjønn er

viktig. *NHO* legger derfor til grunn at disse reglene ikke omfattes av det straffansvaret som foreslås innført i lov om obligatorisk tjenstepensjon.

KS, *Virke*, *Spekter*, *Finans Norge* og *Norges Lastebileier-Forbund* er alle positive til forslaget. *Spekter* uttaler blant annet at forslaget vil styrke konkurransekraften til seriøse aktører. Også Norges Bondelag er positiv, men påpeker blant annet følgende:

«For arbeidsgivere som ligger i grenseland, eller vipper frem og tilbake i forhold til plikten til å opprette og opprettholde en OTP-ordning for de ansatte, jf. OTP-loven § 1, kan dette by på utfordringer. De faktiske forhold som er grunnlag for vurderingen av om en har plikt til å opprette en ordning, viser seg oftere på et senere tidspunkt fordi behovet for arbeidskraft endrer seg. Det er derfor viktig at straffebestemmelsen tar høyde for slike situasjoner. I kravet om «forsett eller grov uaktsomhet» i forslaget er dette etter vårt syn hensyntatt, men også her kan det gis nærmere presiseringer i forarbeidene.»

Finanstilsynet støtter forslaget, men fremholder samtidig at overtredelsesgebyr kan være et mer effektivt virkemiddel overfor arbeidsgivere som ikke overholder OTP-forpliktelsene enn et ordinært straffebud, i alle fall når det gjelder ileggelse av bøtStraff. *Finanstilsynet* foreslår derfor at den foreslåtte straffebestemmelsen suppleres med en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Skattedirektoratet er enige i at de samme hensyn som begrunner anvendelse av straff for lønns-tyveri også gjør seg gjeldende for arbeidsgivere som ikke oppretter pliktig pensjonsordning for sine ansatte. *Skattedirektoratet* påpeker videre at dersom straffebestemmelsen er ment å favne både manglende opprettelse av pliktig pensjonsordning og manglende innbetaling av innskudd, bør det også vises til OTP-loven § 5 lovbestemmelsen. *Skattedirektoratet* bemerker for øvrig at dersom rapportering tilsier at det er opprettet avtale, vil ikke Skatteetatens tilsyn ha mulighet for å fange opp manglende innskuddsbetaling eller at det faktisk er etablert en avtale i tråd med loven. Der det er opprettet pensjonsavtale etter loven med en pensjonsinnretning, vil denne innretningen i praksis være nærmere til å si om avtalen etterleves eller ikke. Det gjelder særlig om det faktisk innbetales innskudd til etablert pensjonsordning, men også der selskapene skal foreta vilkårsvurderingen i henhold til foretakets pensjonsplan og etter produktlovene. Skatteetatens tilsyn er slik sett avgrenset til spørsmålet om fore-

taket som sådan har plikt til å opprette pensjonsordning etter OTP-loven.

Også de instanser innen strafferettspleien som har uttalt seg, er positive til at OTP-loven straffesanksjonerer. *Oslo politidistrikt* uttaler blant annet følgende:

«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 oppfylle 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.»

Politidirektoratet uttaler:

«Innledningsvis bemerkes at Politidirektoratet overordnet er positiv til og støtter forslagene som er fremlagt. [...] Kripes, 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.»

ØKOKRIM og *Oslo statsadvokatembeter* støtter forslaget om å innføre straffansvar for brudd på OTP-loven. Også disse instansene mener at det bør vurderes å supplere straffebestemmelsen med en hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr. De er videre opptatt av hvordan ansvarssubjektet i straffebestemmelsen formuleres og avgrenses.

Fairplay Bygg Norge (FPBN) er positiv til forslaget og fremholder blant annet følgende:

«FPBN har lenge peikt på misforholdet mellom arbeidstakarar i privat sektor og tal på innskottspensjonsordningar. Loven om OTP kom i 2006 og bør vera godt kjent. Det er sannsynleg at føretak som bryt OTP-loven gjer det med overlegg, og held fram med det i lang tid på grunn av at det er låg risiko ved lovbrøt. Vi meiner derfor det er naudsynt å innføre ei straff for føretak som ikkje oppfyller plikta til å betale inn tenestepensjon for

sine tilsette. Straffa bør vera i samsvar med lønstjuveri og grovt lønstjuveri. Tilsynsetaten som skal kontrollere at OTP-loven vert følgt bør ha same heimel til mulkt, gebyr og påleggskompetanse som Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljøloven (og allmengjøringsloven).»

5.4 Departementets vurderinger og forslag

Det er gjennomgående meget bred støtte blant høringsinstansene for departementets forslag om at OTP-loven skal straffesanksjonerer, og departementet mener det er god grunn til å gå videre med forslaget.

Departementet legger i sin vurdering stor vekt på at obligatorisk tjenstepensjon må anses som en viktig del av den samlede godtgjøring som arbeidstaker har krav på. 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 denne proposisjonen er anført som begrunnelse for å kunne anvende straff for arbeidsgivere som «stjeler» fra arbeidstakers lønn og/eller annen godtgjøring, gjør seg derfor også gjeldende overfor arbeidsgivere som berøver arbeidstaker sin tjenstepensjon.

Departementet legger i denne sammenheng vekt på at manglende oppfølging av forpliktelser etter OTP-loven regelmessig vil ha alvorlige konsekvenser for de arbeidstakere som rammes. Denne type lovbrudd vil også kunne ha betydelige samfunnsmessige konsekvenser ettersom det å unndra seg pensjonsforpliktelser gir et konkurransefortrinn som vil kunne bidra til at useriøse arbeidsgivere utkonkurrerer de seriøse. Departementet mener videre det er grunn til å anta at neglisjering av pliktene etter OTP-loven ofte har 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 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. Også dette taler etter departementets syn for at OTP-loven straffesanksjonerer.

Departementet finner i denne sammenheng også grunn til å vise 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 har merket seg at NHO primært er av den oppfatning at det ikke er behov for å innføre en straffebestemmelse i OTP-loven, ved siden av lovens administrative tilsynshjemler. Departementet er enig i synspunktet om at de administrative tilsynshjemplene er sentrale verktøy i den offentlige håndhevingen av loven. Departementet mener likevel at dette ikke bør være avgjørende for spørsmålet om hvorvidt loven bør inneholde en straffetrussel.

Departementet viser for det første til at det er svært vanlig at offentligrettslig lovgivning som håndheves gjennom administrative reaksjonsmidler, også er straffesanksjonert. Som det fremgår ovenfor, er departementet videre av den oppfatning at brudd på OTP-loven etter sin art kan være klart straffverdige. Departementet finner også grunn til å vise til at OTP-loven slik den lyder i dag, bare gir grunnlag for *fremoverrettede* tiltak i form av pålegg (eventuelt støttet opp med tvangsmulkt) om å opprette pensjonsordning. I dag risikerer derfor ikke arbeidsgiver noen reaksjon overfor allerede begåtte lovbrudd. Departementet har i denne sammenheng for øvrig merket seg at blant annet Finanstilsynet, ØKOKRIM og Oslo statsadvokatembeter mener at det bør vurderes å supplere straffebestemmelsen med en hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr. Departementet avviser ikke at dette kan være hensiktsmessig. Departementet viser imidlertid til at innføring av overtredelsesgebyr ikke var en del av høringen og således i tilfelle bør utredes særskilt. Departementet viser også til at OTP-lovens tilsynshjemler er revidert helt nylig, og at det derfor kan være grunn til å avvente effekten av disse endringene før ytterligere tiltak vurderes.

NHO fremholder også at dersom straffansvar likevel skal innføres, bør dette begrenses til kravene om å *opprette* obligatorisk tjenstepensjon, det vil si at manglende *innbetaling* til pensjonsordningen ikke skal rammes av straffansvaret. Departementet mener at også manglende innbetaling prinsipielt sett bør være omfattet av straffetrusselen. Innføring av straffansvar i OTP-loven er særlig begrunnet i de alvorlige konsekvensene manglende tjenstepensjonsrettigheter vil kunne ha for arbeidstakerne. Slik departementet ser det vil konsekvensene etter omstendighetene kunne bli like alvorlig, eller tilnærmet like alvorlige, enten pensjonsordningen i utgangspunktet ikke er opprettet eller den ikke eller bare delvis er opp-

rettholdt fordi det ikke er betalt innskudd. Etter departementets oppfatning gir det dårlig sammenheng i regelverket dersom det første skal kunne straffes og ikke det andre.

I denne sammenheng har departementet for øvrig merket seg at Skattedirektoratet i sin høringsuttalelse påpeker at dersom straffebestemmelsen er ment å favne både manglende opprettelse av pliktig pensjonsordning og manglende innbetaling av innskudd, bør det også vises til OTP-loven § 5 i forslaget til ny § 8 a. Departementet er enig i dette, og inkluderer derfor OTP-loven § 5 i forslaget til straffebestemmelse.

Skattedirektoratet viser i sin uttalelse også til at dersom a-meldingen tilsier at det er opprettet avtale, vil Skatteetatens tilsyn likevel ikke fange opp manglende innskuddsbetaling eller at det faktisk er etablert en avtale i tråd med loven. Skatteetatens tilsyn er slik sett avgrenset til spørsmålet om foretaket som sådan har plikt til å opprette pensjonsordning etter OTP-loven. Skattedirektoratet viser til at der det er opprettet pensjonsavtale etter loven, vil pensjonsinnretningen i praksis være nærmere til å si om avtalen etterleves eller ikke, og at dette særlig gjelder spørsmålet om det faktisk betales innskudd. Direktoratet viser videre til at det i høringsforslaget ikke er pekt på hvor ansvaret for vurdering av OTP-plikt skal ligge i forhold til en straffevurdering, men Skattedirektoratet fremholder at Skatteetaten gjennom sitt kommende tilsyn med arbeidsgiveres etterlevelse av OTP-loven antas å være den instans med best kompetanse til å vurdere om det er brudd på plikten til å etablere og opprettholde pensjonsordning. Skattedirektoratet påpeker imidlertid at eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser for Skatteetaten ikke er belyst i denne forbindelse.

Departementet vil i denne sammenheng først vise til at Skattedirektoratet ikke vil ha noen annen formell rolle i forhold til en ny straffebestemmelse i OTP-loven enn å politianmelde brudd som de kommer over i sin tilsynsvirksomhet dersom de finner det formålstjenlig. Ansvaret for å etterforske og eventuelt straffeforfølge et mulig straffbart forhold ligger hos politi og påtalemyndighet. Departementet vil for øvrig anta at det ved brudd på OTP-loven i praksis ofte vil være fornærmede som vil anmelde at lovfestet pensjonsavtale ikke er opprettet eller betalt inn til. Vi er også enige med Skattedirektoratet i at det ofte vil være pensjonsinnretningen, og ikke Skattedirektoratet, som sitter på de vitale opplysningene i saken. Departementet legger derfor til grunn at innføring av en straffebestemmelse i OTP-loven ikke vil ha betydelige konsekvenser for etaten.

6 Presisering av Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

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. Allmenngjøringsloven gir 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 Petroleumsstilsynet innenfor sitt virkeområde) en viss kompetanse til å føre tilsyn med allmenngjøringsloven. Lovendringen innebar likevel at Arbeidstilsynet var henvist til å anmelde overtredelser til politiet, dersom tilsynmyndigheten mente at det forelå brudd på loven. Ved lov 11. november 2006 nr. 63 fikk arbeidsmiljømyndighetene kompetanse til å håndheve loven gjennom enkeltvedtak. Gjennom endringer i allmenngjøringsloven § 11, ble det således fastsatt

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, skal ha tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at Arbeidstilsynet kan benytte samme virkemidler i sin administrative håndheving etter allmenngjøringsloven som de har anledning til etter arbeidsmiljøloven, det vil si 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 eventuelt 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 påleggskompetansen skal 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.»

6.2 Høringsforslaget

I høringsrunden fremholdt departementet at det ikke anses å være grunnlag for å opprettholde signalene fra tidligere lovforarbeider om at arbeidsmiljømyndighetenes påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven § 11 skal anvendes innskrenkende i forhold til bestemmelsens ordlyd. Departementet foreslo derfor en presisering i allmenngjøringsloven § 11 som skal klargjøre at arbeidsmiljømyndighetene har generell påleggskompetanse etter loven, og at det derfor også skal kunne gis pålegg om oppfyllelse av selve den lønnsforpliktelsen som følger av en allmenngjøringsforskrift.

6.3 Høringen

Departementets forslag om å presisere rekkevidden av arbeidsmiljømyndighetenes vedtakskompetanse etter allmenngjøringsloven § 11 får gjennomgående bred støtte i høringen.

Alle arbeidstakerorganisasjoner som har uttalt seg; *LO*, *Unio*, *Akademikerne*, *Fellesforbundet*, *YS*, *NITO* og *Økonomiforbundet* enten støtter forslaget eller har ikke merknader til det. *LO* ber imidlertid i sin høringsuttalelse om at departementet klargjør «[...] at dette også gjelder for leverandører og underleverandører som er omfattet av solidaransvaret i allmenngjøringsloven § 13.»

Blant arbeidsgiverorganisasjonene er *NHO* imot forslaget. *Virke*, *KS*, *Spekter*, *Finans Norge*, *Norges Bondelag*, og *Norsk Lasteileier-Forbund* enten støtter departementets forslag eller har ikke hatt særskilte merknader til dette.

NHO uttaler blant annet følgende:

«Forskriftene er forutsatt å følge de tariffavtaler de bygger på, både når det gjelder anvendelsesområdet og ved fortolkningen av enkeltbestemmelser. Dette betyr at uklarhet omkring forskriftens enkelte bestemmelser må følge tariffpartenes tariff forståelse, og ved uenighet mellom disse må spørsmålet i siste instans avgjøres i Arbeidsretten. Det er viktig å fastholde dette dersom allmenngjøringsordningen skal fungere etter sin hensikt.

[...]

Kompetanse til å gi pålegg om betaling etter forskriftene vil etter *NHO*'s syn forsterke en allerede uheldig situasjon. Dette vil fort kunne utvikles til en forvaltningspraksis knyttet til forståelse av allmenngjøringsforskrifter

som er vanskelig for organisasjonene å fange opp. Pålegg om betaling kan ved dette gis på feilaktig grunnlag.»

NHO er også redd for at man kan få feil forvaltningspraksis som ikke lett vil kunne avdekkes, og uttaler at:

«Arbeidstilsynets øvrige reaksjonsmidler som tvangsmulkt, stans og overtredelsesgebyr gjør at det etter *NHO*'s syn blir ytterligere betenkelig å gi tilsynet en slik påleggskompetanse. Trussel om de øvrige reaksjonsmidlene fører etter vår erfaring til at bedriftene lettere aksepterer tilsynets forståelse av regel- og avtaleverk, og at vi derfor ikke vil få avdekket de tilfellene hvor tilsynets praksis er uriktig. Etter *NHO*'s syn bidrar en slik utvidelse av påleggskompetansen i verste fall til å undergrave tilliten til allmenngjøringsordningen.»

Arbeidstilsynet støtter endringsforslaget, men påpeker at det vil kunne være ressurskrevende å følge opp. *Arbeidstilsynet* uttaler i denne sammenheng blant annet følgende:

«Lønnsspørsmål innenfor allmenngjort område er blant de mest arbeidskrevende og utfordrende sakene *Arbeidstilsynet* håndterer, både når det gjelder rettslige og faktiske vurderinger. Økt inngang av denne typen saker vil gi vesentlig merarbeid og sannsynligvis økt pågang av klagesaker og søksmål. *Arbeidstilsynet* påpeker videre at det ikke er foreslått en tilsvarende adgang til å kreve utbetaling av det lovbestemte overtidstillegget som følger av arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd.»

Jussbuss støtter høringsforslaget, og har følgende supplerende merknad:

«I denne anledning vil vi også be departementet vurdere å gi tilsynet utvidet kompetanse. Vi ber særlig at det vurderes om tilsynet skal ha mulighet til å bistå arbeidstakere med å drive inn forfalte lønnskrav, samt om *Tvisteløsningsnemda*, som deler sekretariat med tilsynet, skal kunne behandle flere typer saker.»

Også *Fairplay Bygg Norge* støtter forslaget, men bemerker samtidig:

«Vi vil likevel peike på at *Arbeidstilsynet* allerede har begrensa ressursar til å følge opp akrim, og at det er naudsynt å tilføre fleire res-

sursar med rett kompetanse dersom Arbeidstilsynet skal få flere oppgaver.»

6.4 Departementets vurderinger

Den rettslige situasjonen i dag er at allmenngjøringsloven etter sin ordlyd gir uttrykk for at Arbeidstilsynet har alminnelig påleggskompetanse for å sikre gjennomføring av lovens bestemmelser, mens tidligere lovforarbeider samtidig gir anvisning på at kompetansen her skal anvendes innskrenkende. Etter forarbeidene skal det således bare gis pålegg om fremleggelse av relevant dokumentasjon, og om at arbeidsavtalen skal være formelt i orden når det gjelder lønn med videre.

I høringsnotatet ga Arbeids- og sosialdepartementet uttrykk for at det ikke ble ansett å være grunn til opprettholde en slik innskrenkende anvendelse av påleggskompetansen. 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 fremholdt derfor at Arbeidstilsynet ikke bør være avskåret fra å gi pålegg om oppfyllelse av selve betalingsforpliktelsen, noe også ordlyden i allmenngjøringsloven § 11 allerede i dag gir rom for. På bakgrunn av uttalelsene i Ot.prp. nr. 92 (2005–2006), mente imidlertid departementet at det er nødvendig å klargjøre dette gjennom en uttrykkelig presisering i allmenngjøringsloven § 11.

Departementet registrerer at høringsforslaget har fått stor tilslutning i høringsrunden, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, hos politi og påtalemyndighet og hos øvrige organisasjoner.

Departementet har samtidig merket seg NHOs innvendinger til forslaget. NHO viser blant annet til at allmenngjøringsforskriftene er forutsatt å følge de tariffavtaler de bygger på, og at dette betyr at uklarhet omkring forskriftene må følge tariffpartenes tariff forståelse, og at spørsmålet ved uenighet mellom partene i siste instans må avgjøres av Arbeidsretten. Departementet forstår videre NHO slik at organisasjonen er redd for at det gjennom vedtak fra Arbeidstilsynet vil utvikles en forvaltningspraksis knyttet til forståelsen av allmenngjøringsforskrifter som kan være «feil» og som vil kunne være vanskelig for organisasjonene å fange opp.

Departementet er for det første enig med NHO i at allmenngjøringsforskriftene er forutsatt å følge de tariffavtaler de bygger på. Departemen-

tet slutter seg videre til at tariffpartenes forståelse er sentral i fortolkningen også av allmenngjøringsforskriftene. Det er naturligvis også slik at det ved uenighet mellom partene om forståelsen av de underliggende tariffavtalene, må spørsmålet i siste instans avgjøres i Arbeidsretten. Departementet finner i denne sammenheng likevel grunn til å peke på at det ikke nødvendigvis er slik at fortolkningen av offentlig fastsatte allmenngjøringsforskrifter utelukkende tilhører partene/Arbeidsretten. Dersom en arbeidstaker som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift ønsker å forfølge et krav mot sin arbeidsgiver med påstand om underbetaling i forhold til forskriftens krav, vil en tvist måtte avgjøres av de alminnelige domstoler. Likeledes vil de alminnelige domstolene etter omstendighetene måtte ta stilling til innholdet i en allmenngjøringsforskrift i en eventuell straffesak om brudd på allmenngjøringsloven. Lønnsgaranti-myndighetene (NAV) vil måtte gjøre det samme i tilfelle arbeidsgiver går konkurs, og det fremmes krav om dekning av allmenngjort lønn i konkuransen/overfor lønnsgarantiordningen.

Formålet med departementets forslag om å presisere Arbeidstilsynets påleggskompetanse etter arbeidsmiljøloven er å gjøre tilsynsgrunnlaget for den administrative håndhevingen av allmenngjøringsloven mer reell. Tolkingsdirektivene i forarbeidene til allmenngjøringsloven § 11 innebærer som nevnt at det bare skal gis pålegg om fremleggelse av lønnsdokumentasjon og om at arbeidsavtalen skal være formelt riktig. Etter departementets oppfatning bør Arbeidstilsynet prinsipielt sett også kunne gi pålegg om at selve den rettslige forpliktelsen oppfylles, slik tilfellet er for andre regler hvor Arbeidstilsynet har alminnelig påleggskompetanse.

For ordens skyld vil departementet vise til at Arbeidstilsynet, her som ellers, først og fremst vil føre tilsyn og yte veiledning på virksomhetsnivå. Departementet legger videre til grunn at Arbeidstilsynet i sin vedtaks- og fortolkningspraksis vil være noe tilbakeholden med å gå langt i å tolke tariffavtalevilkår som fremstår som uklare. Departementet vil i den forbindelse også vise til at Arbeidstilsynet, i vedtak på dette området, ikke nødvendigvis trenger å spesifisere arbeidsgivers betalingsplikt ned til «minste krone», men i stedet velge å knytte pålegget til vilkårene i den aktuelle allmenngjøringsforskriften som sådan. Departementet antar at det da ofte *ikke* vil være særlig komplisert å slå fast at faktisk utbetaling ikke tilfredsstiller allmenngjøringsforskriftens krav, særlig der avviket er betydelig. Departementet antar videre at det nettopp er i tilfeller hvor det er bety-

delig avvik at det vil være særlig aktuelt å gi pålegg om gjennomføring av betalingsforpliktelsen. Departementet antar at Arbeidstilsynet etter omstendighetene også kan velge å begrense pålegget til den delen av lønnskravet som anses «sikkert» i forhold til aktuell allmenngjøringsforskrift.

Et pålegg om oppfyllelse av betalingsforpliktelsen vil prinsipielt sett anses oppfylt når betaling i henhold til den aktuelle allmenngjøringsforskriften faktisk har skjedd. I praksis vil tilsynsmyndigheten når pålegg blir gitt, også stille krav om at arbeidsgiver dokumenterer at 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 tvangsmulktbestemmelsen 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.

Det vises videre til at det at slik administrativ håndhevingsmyndighet av allmenngjøringsloven, ikke er til hinder for at arbeidstaker forfølger utestående lønnskrav mot sin arbeidsgiver på vanlig

måte gjennom en privatrettslig inndrivelsesprosess.

I høringen ber LO om at departementet presiserer at kompetansen til å gi pålegg om selve betalingsforpliktelsen også skal gjelde for leverandører og underleverandører som er omfattet av solidaransvaret i allmenngjøringsloven § 13. Departementet viser til at allmenngjøringsloven § 13 ikke er omfattet av arbeidsmiljømyndighetenes påleggskompetanse etter § 11. Forslaget om presisering av allmenngjøringsloven § 11 vil derfor ikke ha betydning overfor solidaransvaret etter § 13.

Arbeidstilsynet påpeker i høringsrunden at det ikke er foreslått en tilsvarende adgang til å kreve utbetaling av det lovbestemte overtidstillegget som følger av arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd. Departementet viser til at betalingsregelen i arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd er omfattet av Arbeidstilsynets generelle påleggskompetanse etter arbeidsmiljøloven § 18-6. Det ligger ingen begrensende forarbeidsuttalelser til denne bestemmelsen, slik tilfellet er for påleggsregelen i allmenngjøringsloven § 11. Departementet mener derfor at det allerede er hjemmel for å gi et slikt pålegg for så vidt gjelder det lovfastsatte overtidstillegget.

7 Vurdering av strafferammene i arbeidsmiljøloven

7.1 Innledning

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

Departementet vil 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 partsamarbeid i virksomhetene håndteres problemer som regel internt, eventuelt ved hjelp av veiledning eller alminnelig tilsyn fra Arbeids-tilsynet. Spørsmålet om straff er derfor ikke, og skal heller ikke være, hovedfokuset for å sikre gjennomføring av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Straffebestemmelsene er imidlertid viktige 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 er satt for å verne arbeidstakernes liv og helse. Årlig dør om lag 30 til 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 straffetrukker har en tilstrekkelig preventiv effekt. I tillegg skal straffebestemmelsene være holdningsskape, 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.

7.2 Gjeldende rett

Straffansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i lovens kapittel 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 inntil ett år, eller begge deler, jf. § 19-1 første ledd. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil tre 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 verneombudet 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 straffansvar reguleres i § 19-2. Ved uaktsom overtredelse kan bøter ilegges, jf. § 19-2 første ledd. Bøter eller fengsel 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.

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

7.3 Høringen

7.3.1 Høringsforslag

Departementet foreslo i høringen å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd, det vil si når det foreligger særlig skjerpene omstendigheter.

Høringsforslaget gikk ut på å heve strafferammen i andre ledd fra tre til fem år.

7.3.2 Høringsuttalelsene

Høringsforslaget om å øke den øvre strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 har fått meget stor tilslutning i høringsomgangen, både blant offentlige myndigheter, partene i arbeidslivet og andre organisasjoner.

LO støtter en generell heving av strafferammene i arbeidsmiljøloven. Dette er viktig for å sende et tydelig signal om hvor alvorlig brudd på loven er.

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.

Akademikerne mener på samme måte at forslaget vil gi bedre forholdsmessighet mellom strafferammene i arbeidsmiljøloven og annen sammenlignbar HMS-lovgivning som forurensningsloven.

Dette er *Økonomiforbundet* enig i, og poengterer at en slik endring også kan legge mer til rette for en prioritering av arbeidslivskriminalitet.

YS støtter forslaget og mener det vil gi en viktig signaleffekt overfor den useriøse delen av arbeidsmarkedet, og forhåpentligvis vil kunne virke avskrekkende når det gjelder utøvelsen av denne typen kriminalitet.

NHO har ikke innvendinger mot at strafferammen økes ved brudd på arbeidsmiljølovens regler da de mener det er viktig å sende et signal om at arbeidslivskriminalitet er uønsket.

Spekter mener at rammene for straff bør være konsistente i forhold til sammenlignbar lovgivning, og at heving av strafferammen vil signali-

sere alvorligheten av overtredelse og verne om de samfunnsverdiene straffen er ment å sikre. De er likevel usikre på den preventive effekten dette vil ha for aktører som bevisst unndrar seg regelverket. De påpeker derfor at det er viktig at saker om arbeidslivskriminalitet prioriteres av politiet og følges opp av domstolene.

Arbeidstilsynet er enig i departementets vurdering av at straffeutmålingen fremdeles ligger lavt og i liten grad reelt sett har økt etter at strafferammene ble hevet sist i 2015. Dette gjelder særlig ved utmåling av forelegg hvor sakene ikke havner i domstolen. De støtter av den grunn endring av strafferammene og forutsetter at dette vil bidra til å øke straffenivået.

Skattedirektoratet påpeker at det er viktig at strafferammen gjenspeiler alvorligheten av å overtre regelverket og er enig i at en heving av strafferammen vil signalisere at verdiene loven er satt til å ivareta, er viktige. Skattedirektoratet fremholder også at en heving av strafferammen kan få betydning for politiets prioritering av saker relatert til arbeidslivskriminalitet.

Statens vegvesen vurderer det som særlig viktig at strafferammene gjenspeiler alvorligheten av å bryte regelverket slik at både allmennpreventiv og individualpreventiv effekt oppnås.

ØKOKRIM støtter endringsforslaget og stiller seg bak departementets argumentasjon om 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. Økt strafferamme vil videre medføre at det i etterforskningen kan benyttes teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 b. Bruken av slike metoder kan være nyttig for oppklaring av saker innenfor det aktuelle området, og økt mulighet for oppklaring kan også i seg selv føre til økt prioritering. *ØKOKRIM* påpeker også betydningen strafferammen har for foreldelse.

Det nasjonale statsadvokatembetet tiltrer departementets forslag og påpeker at en endring av strafferammene som foreslått signaliserer at også straffenivået skal økes.

Oslo statsadvokatembeter mener at dagens straffeutmåling ikke synes å ha tilstrekkelig avskrekkende effekt, og de støtter derfor forslaget om en heving av strafferammene. De ønsker samtidig å presisere at lovbestemmelsene ikke vil ha den tilskattede effekt dersom ikke slike saker tilordnes en adekvat prioritet og kompetanse hos politiet.

Vest politidistrikt stiller seg også positivt til forslaget og poengterer i høringsuttalelsen at en slik

forhøyelse av strafferammen vil være et viktig signal fra lovgiver om alvorlighetsgraden av brudd på loven, og at straffenivået skal videre opp sammenlignet med dagens nivå.

Oslo byrådsavdeling for finans støtter strafferammen skjerpes. At dette også vil innebære at foreldelsesfristen økes fra fem til ti år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c, sees på som en ytterligere positiv forsterkning av den strafferettslige forfølgningen av arbeidslivskriminalitet.

Norsk Øko-Forum slutter seg til departementets forslag og begrunnelse om å øke strafferammen. Også *Norsk Øko-Forum* påpeker betydningen økt strafferamme vil ha for foreldelsesfristen. På samme måte som for økonomiske straffesaker vil saker vedrørende arbeidslivskriminalitet være krevende å etterforske, og det kan ofte ta lang tid før kontrollmyndighetene og politiet blir kjent med lovovertredselsene og de straffbare forholdene. Det kan derfor være helt avgjørende for en sak at foreldelsesfristen ikke er for kort.

Hope for Justice støtter også forslaget. Dette tror de vil ha en positiv signaleffekt og forebygge organisert kriminalitet i arbeidslivet. En høynet strafferamme vil også gi et sterkere pressmiddel mot arbeidsgivere som får varsel eller pålegg om å ordne opp i forhold med sine ansatte. Det samme mener *Frelsesarmeen* som påpeker at straffebestemmelsene er viktige for å synliggjøre konsekvensene for useriøse arbeidsgivere.

Kirkens Bymisjon Oslo, ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse) og *UDI* er positive til at regjeringen intensiverer arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet og at det fremmes forslag som vil bidra til å styrke arbeidet mot utnyttelse av arbeidstakere.

Fair Play Bygg Norge anbefaler at øvre strafferamme både etter § 19-1 andre ledd og for brudd på lønnstyperibestemmelsen bør være seks år.

Norsk Lastebileier-Forbund støtter ikke forslaget om å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven. De mener dagens ramme på tre år er tilstrekkelig til å virke preventivt og anbefaler departementet å utrede nærmere om det vil gi nedgang i grov arbeidslivskriminalitet å øke strafferammen, eller om det finnes andre alternativer for å få bukt med grov arbeidslivskriminalitet.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets oppfatning er et viktig element i arbeidsmiljølovens håndhevingsregime at strafferammene i loven gjenspeiler alvorligheten

av å overtre lovens bestemmelser. Departementet vil vise til at det er fundamentale 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 elementære helse-, miljø- og sikkerhetsløsninger. Det vises for eksempel til at det 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, slukketutstyr eller tilgjengelige rømningsveier.

Slik departementet ser det, vil en heving av strafferammene signalisere at de verdienne straffebestemmelsene er satt til å verne er viktige, og således vil få betydning ved straffeutmålingen hos domstolene. Å heve strafferammene bør på samme måte ha relevans for politiets og påtalemyndighetens prioritering av saker relatert til arbeidslivskriminalitet.

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 konsistent. Dette hensynet får bred tilslutning fra høringsinstansene. 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 rettspraksis 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. Også under henvisning til dette, foreslår departementet at strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd økes til fengsel i inntil fem år.

Det er arbeidsgivers straffansvar som er det primære straffansvaret i arbeidsmiljøloven. Departementet har ikke sett grunn til å foreslå endringer i strafferammene etter §§ 19-2 eller 19-4. Ingen av høringsinstansene har sagt seg uenig i dette.

7.5 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 «skjerpende omstendigheter» eller lignende, er det normalt den forhøyede strafferammen som skal legges til grunn ved beregning av foreldelsesfristens

lengde. Dette gjelder uavhengig av hvorvidt det faktisk foreligger skjerpende 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 straffansvar etter § 19-1 økes fra fem til ti år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Økt strafferamme vil også medføre at det i etterforskningen kan benyttes teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 b. Som *ØKOKRIM* påpeker, kan bruken av slike metoder være nyttig for oppklaring av saker innenfor dette området, og at økt mulighet for oppklaring i seg selv kan føre til høyere prioritering.

8 Forslag om at arbeidsgiver skal ha plikt til å utbetale lønn og annen godtgjøring via bank

8.1 Utfordringer med kontant økonomi

Som Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretnings-senter 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. Bruk av kontanter i næringslivet har vært diskutert i ulike sammenhenger.

Spørsmålet om kontantbruk i forretningsforhold ble utførlig drøftet av Skatteunndragelsesutvalget i NOU 2009: 4 *Tiltak mot skatteunndragelser*. I utvalgsinnstillingens punkt 10.2.2.1 fremholdes blant annet følgende:

«Bruk av kontanter vanskeliggjør avdekking av svart omsetning, herunder bruk av fiktive og falske fakturaer der betaling oppgis å være gjort ved kontanter. I tillegg medfører håndteringen av kontanter andre kostnader for næringslivet.

Kontantransaksjoner er svært vanskelig å kontrollere i ettertid. Det er grunn til å anta at dersom alle betalinger til og fra næringsdrivende over et visst beløp foretas via bank, vil dette redusere omfanget av den svarte økonomien, fordi betaling via bank vil være sporbart, og dermed gi skattemyndighetene mulighet til kontrollere korrektheten i innrapporterte opplysninger. I tillegg kan det bli vanskeligere å hvitvaske penger fra kriminell virksomhet.»

Konsekvensene av skatteunndragelser og svart økonomi er store. Skatteunndragelsesutvalget viste således at skatteunndragelser får konsekvenser både for staten og enkeltmennesker, bidrar til en urettferdig fordeling av skattebyrdene og undergraver et regulert arbeidsliv. Utvalget uttaler i NOU 2009: 4, punkt 3.1.2 at:

«Skatteunndragelser fører til store inntektstap for staten; midler som dermed ikke kommer

fellesskapet til gode. I tillegg fører skatteunndragelser til konkurransevridning og omfordeling av kostnader i samfunnet, siden de som ikke betaler skatter og avgifter, ikke har samme utgifter og dermed kan tilby lavere priser på tjenester og varer. Manglende tiltak overfor denne typen lovbrudd kan føre til negative ringvirkninger. Hvis lovlydige aktører opplever at konkurrenter kan øke sin fortjeneste gjennom å unndra skatter og avgifter, uten at det får konsekvenser, svekker dette motivasjonen for å opptre lovlydig.»

Det uttales i punkt 3.1.3 at:

«Skatteunndragelser kan også medføre rettighetstap for den enkelte. Trygderettigheter som pensjon, sykepenger og fødselspenger er ment å skulle kompensere for bortfall av inntekt i perioder hvor man ikke kan arbeide. Opparbeidelse av slike rettigheter skjer på grunnlag av inntekt. Dersom inntekten ikke oppgis til beskatning, vil den enkelte heller ikke opparbeide seg det sikkerhetsnettet som trygderettighetene utgjør. Ved skatteunndragelse risikerer man dermed at man ikke får kompensert inntektsbortfall ved for eksempel langvarig sykdom eller arbeidsledighet.

Skatteunndragelser bidrar til en urettferdig fordeling av skattebyrdene. De som unnlater å betale skatter og avgifter, velter skattebyrden over på de lojale skattyterne, som dermed i tillegg til å betale sin egen andel til fellesskapet, også må finansiere den delen av velferdsgodene som skulle vært betalt av dem som unndrar.»

I avsnitt 4.1.4 uttales det at:

«Det er ofte sammenheng mellom et samfunns skatthenivå og velferdsnivå. Svart økonomi og skatteunndragelser vil dermed på sikt undergrave den samfunnsmodellen som det er bred enighet om i Norge. Det direkte provenytapet får betydning for finansieringen av velferdssta-

ten. Når lovlydige foretak utkonkurreres, påvirkes også deres evne til å bidra til fellesskapet med skatter og avgifter. Når lønninger og kostnader presses som følge av konkurransen, påvirkes også arbeidstakernes og leverandørenes skatteevne.

Svart arbeid medfører skatteunndragelser. Svart arbeid undergraver et regulert arbeidsliv med rettigheter og forpliktelser for arbeidsgiver og arbeidstakere, for eksempel knyttet til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. Dersom det svarte arbeidsmarkedet får vokse, vil det igjen påvirke priser og kostnader i samfunnet. Kampen mot skatteunndragelser og svart økonomi er derfor av vesentlig betydning for å opprettholde den balansen velferdsstaten bygger på.»

Som et tiltak for å styrke innsatsen mot skatteunndragelser, foreslo utvalget at det for næringsdrivende skulle være et vilkår for fradrag etter skatteloven og merverdiavgiftsloven at betaling ikke skjer ved kontant oppgjør, for beløp over 10 000 kroner. Forslaget ble fulgt opp, og det gjelder således i dag en bestemmelse i skatteloven § 6-51 om fradragsrett ved betaling via bank, se nærmere nedenfor under punkt 8.2.1.3.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Norsk rett

8.2.1.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har ikke regler om hvordan lønn skal utbetales. Hovedregelen i norsk rett er at det er opp til partene selv å avtale utbetalingsmåte. Det følger imidlertid av arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav i at den avtalte utbetalingsmåten skal nedfelles i en skriftlig arbeidsavtale.

Videre inneholder arbeidsmiljøloven § 14-15 enkelte bestemmelser om utbetaling av lønn og feriepengene. Paragrafen regulerer blant annet utbetalingstidspunkt, adgangen til å foreta lønnstrekk og plikt til å utstede lønnsslipp.

Frem til 2005 var hovedregelen i arbeidsmiljøloven at lønn og feriepengene skulle utbetales kontant på arbeidsteden, hvis ikke betaling over lønnskonto, med sjekk eller giro var avtalt. I NOU 2004: 5 pkt. 21.5.2 la Arbeidslivslovutvalget til grunn at

«[...] denne fremgangsmåten i dag benyttes i svært liten utstrekning og at mer moderne overføringsformer i all overveiende grad praktiseres.

Etter utvalgets oppfatning bør loven tillempes praksis slik at utbetalingsmåten av lønn og feriepenge overlates til avtale mellom partene.»

Arbeidslivslovutvalgets forslag ble således fulgt opp i ny arbeidsmiljølov.

8.2.1.2 Sentralbankloven og finansavtaleloven

Det følger av sentralbankloven § 3-5 første ledd at «Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge.» At sentralbankens sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel innebærer at betaleren som utgangspunkt har rett til å betale med det, og at betalingsmottakeren kan kreve å få oppgjør i det. I prinsippet kan kreditor avvise betalingen dersom skyldneren ikke tilbyr oppgjør med det tvungne betalingsmiddelet, med den virkning at skyldneren kommer i en misligholdssituasjon. Omvendt vil ikke misligholdssanksjoner kunne iverksettes dersom kreditor uberettiget avviser kontant oppgjør. Sentralbankloven er imidlertid ikke preseptorisk, og parter i kravforhold kan fritt avtale eksempelvis kontooverføringer per bank.

Også i finansavtaleloven er det regler om betalingsmåte. Av § 38 første ledd følger det at «[...] betaling kan foretas ved overføring av beløpet til mottakerens konto med mindre annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med kontanter.» Andre ledd regulerer at «Mottakeren kan gi nærmere anvisning om betalingsmåten, dersom dette ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren.» Bestemmelsen gjelder generelt for alle betalingsoverføringer, jf. Ot.prp. nr. 41 (1998–99) punkt 8.8. Regelen innebærer at en kreditor på forhånd må ha bedt om betaling i tvungne betalingsmidler dersom et annet betalingsstilbud skal kunne avvises.

Departementet gjør for ordens skyld oppmerksom på Stortinget har vedtatt ny finansavtalelov, jf. Prop. 92 LS (2019–2020). Loven er per i dag ikke trådt i kraft. Reglene om betalingsoppgjør i gjeldende lov §§ 38 og 39 videreføres i den nye loven. Justis- og beredskapsdepartementet varslet likevel i proposisjonen at regjeringen i etterkant også vil se på spørsmål om retten til å betale med kontanter og forholdet til alminnelige regler om betalingsoppgjør. Rekkevidden og konsekvensene av forslaget som legges frem i denne proposisjonen vil da måtte ses i sammenheng med en slik vurdering av finansavtalelovens alminnelige regler om betalingsoppgjør.

At utbetaling kan kreves kontant, legger ingen bånd på hvor betalingen med sedler og mynter skal skje. I lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 41 (1998–99) s.

46) uttales det således at regelen om tvungent betalingsmiddel i sentralbankloven «[...] ikke [er] til hinder for at betaleren kan pålegges å betale med sedler og mynter i en bank, eller at mottakeren kan pålegges å motta oppgjøret i sedler og mynter i en bank.»

Etter finansavtaleloven § 14 kan ikke finansinstitusjoner uten saklig grunn avslå å ta imot innskudd eller utføre betalingstjenester på vanlige vilkår.

8.2.1.3 Skatteloven § 6-51

Skatteloven § 6-51 gir insentiv til å utbetale lønn via bank. Det følger av bestemmelsen at «[...] fradrag gis bare for kostnader etter dette kapittel når betaling skjer via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling, med mindre betalingen samlet utgjør mindre enn 10 000 kroner.» Det skilles ikke mellom arter av kostnader, slik at også lønnskostnader er omfattet. Flere betalinger innenfor samme kalenderår for samme leveranse, tjeneste, kontrakt eller lignende anses i praksis som én betaling ved anvendelse av beløpsgrensen.

Det fremgår av Prop. 1 L (2009–2010) punkt 5.3.2 at hensynene bak skatteloven § 6-51 er de samme som hensynene bak departementets forslag i denne proposisjonen om at lønn skal betales via bank:

«Betaling med kontanter er vanskelig å verifisere i etterkant. Dette skaper problemer for skatte- og avgiftsmyndighetene, ved at det blir vanskelig å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. Betaling via bank øker sporbarheten, slik at det blir enklere å verifisere om en betaling virkelig er foretatt. Å legge begrensninger på kontantbruken vil gjøre skatte- og avgiftsunndragelser vanskeligere, jf. Skatteunndragelsesutvalgets innstilling i NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser punkt 10.2.2.4 b. Videre vil også hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet kunne begrenses.»

8.2.2 Betalingskontodirektivet

Adgangen til å opprette bankkonto har også en EØS-rettslig side. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/92/EU om sammenlignbarhet av kostnader forbundet med betalingskontoer, bytte av betalingskontoer og adgang til å opprette og bruke betalingskontoer med grunnleggende funksjoner (betalingskontodirektivet) tar sikte på å gjøre det lettere for forbrukere å sammenligne kostnader ved betalingskontoer med grunnleggende betalingstje-

nester, å etablere en enkel og rask prosedyre for forbrukere som ønsker å bytte betalingskonto samt å gi alle forbrukere med lovlig opphold i EU mulighet til å opprette en betalingskonto med grunnleggende funksjoner. Forslag til ny finansavtalelov, hvor blant annet direktivet er foreslått gjennomført, ble fremmet 29. april 2020 (Prop. 92 LS (2019–2020)).

For å sikre en sosialt inkluderende økonomi, krever betalingskontodirektivet at alle forbrukere skal ha tilgang til en konto med grunnleggende funksjoner. Artikkel 17 nr. 1 i direktivet angir kjennetegn for en betalingskonto med grunnleggende funksjoner. En slik konto skal omfatte tjenester som gjør det mulig å åpne, bruke og avslutte kontoen samt tjenester som gjør det mulig å sette inn midler, ta ut kontanter og utføre betalingstransaksjoner.

Hovedregelen etter betalingskontodirektivet artikkel 16 nr. 2 er at alle forbrukere som har lovlig opphold i EØS-området, skal ha rett til en konto med grunnleggende funksjoner. Dette omfatter også forbrukere uten fast adresse, asylsøkere og forbrukere uten oppholdstillatelse som ikke kan utvises av rettslige eller faktiske grunner. Grunnleggende betalingstjenester skal tilbys vederlagsfritt eller mot et rimelig gebyr.

Retten til grunnleggende betalingstjenester er ikke absolutt, og åpning av konto kan avslås i visse unntakstilfeller. Etter artikkel 16 nr. 4 i betalingskontodirektivet skal en søknad om betalingskonto med grunnleggende funksjoner avslås hvis åpning av en slik konto vil føre til brudd på reglene om forebygging av hvitvasking og terrorfinansiering.

I tillegg til unntakene for å sikre etterlevelse av regelverket for hvitvasking og terrorfinansiering, angir betalingskontodirektivet to situasjoner der statene kan velge å begrense retten til å opprette betalingskonto med grunnleggende funksjoner. For det første kan statene kreve at forbrukere som ønsker å åpne en slik betalingskonto viser en reell interesse i dette, jf. artikkel 16 nr. 2 andre ledd. For det andre kan statene tillate at tjenesteyterne avslår en søknad om betalingskonto med grunnleggende funksjoner hvis forbrukeren allerede har en slik konto i landet, jf. artikkel 17 nr. 5.

Etter artikkel 17 nr. 6 kan statene fastsette ytterligere avgrensede og spesifiserte situasjoner hvor tjenesteyterne kan pålegges eller velge å avslå en søknad om betalingskonto med grunnleggende funksjoner. Slik fastsettelse må baseres på bestemmelser i nasjonal rett, som enten har som formål å forenkle adgangen til vederlagsfri betalingskonto eller å forhindre at forbrukere misbruker sine rettigheter.

8.2.3 ILO

Norge har sluttet seg til ILO-konvensjon nr. 95 fra 1949 om sikring av arbeidernes avlønning. Av artikkel 3 nr. 1 følger det at lønn som hovedregel skal betales i «lovlig mynt»:

«[...] lønn som er betalbar i penger skal bare betales i lovlig mynt, og betaling i form av tilgodelapper, anvisninger eller kuponger eller i noen annen form som foregir å representere lovlig mynt, skal være forbudt.»

Av artikkel 3 nr. 2 fremgår imidlertid at:

«Rette myndighet kan tillate eller foreskrive utbetaling av lønn i bank- eller postgirosjekk eller i postanvisning, der det på grunn av særegne forhold er vanlig eller nødvendig å betale på denne måte, eller der kollektiv avtale eller voldgiftskjennelse bestemmer dette, eller, der det ikke finnes noen slik bestemmelse, med samtykke fra vedkommende arbeidere.»

Etter departementets vurdering gir artikkel 3 nr. 2 grunnlag for å fastsette en lovregel om at lønn skal betales via bank. Departementet viser til at lønnsutbetaling via bank er den absolutt vanligste betalingsmåten i dag, og dessuten til at formålet om å forhindre arbeidslivskriminalitet innebærer et særegent forhold som vil gjøre et pålegg om lønnsutbetaling via bank nødvendig.

8.2.4 Utenlandsk rett

Departementet er kjent med at Belgia i 2016 innførte nye regler i «Act of 12 April 1965 on the protection of workers wages and salaries», som innebærer at lønn som hovedregel skal utbetales via bank, og at lønnsutbetaling i kontanter i utgangspunktet er forbudt. Kontant lønnsutbetaling er bare tillatt under visse forutsetninger.

Departementet oppfatter at begrunnelsen for kontantforbudet i Belgia er at bankoverføring har blitt den vanligste utbetalingsmåten for lønn, og at den tidligere hovedregelen om kontant lønnsutbetaling er utdatert. Videre sikrer bankoverføring bedre finansiell transparens, det er sikrere og vanskeliggjør svindel og kriminell virksomhet.

Finland har siden 1. juli 2013 hatt en regel i arbeidsavtalslagen kapittel 2 § 16 om at lønn skal betales inn på en bankkonto arbeidstaker oppgir. Etter denne bestemmelsen kan lønn kun utbetales kontant dersom det foreligger tvingende grunner. Arbeidsgiver har ansvar for kostnadene. Formålet

bak den finske regelen er å bekjempe grå økonomi ved at bruken av kontant lønnsutbetaling reduseres (RP 24/2013 rd).

I Nederland må den lovfestede minstelønnen alltid utbetales via bank. Dersom lønnen er høyere enn minstelønn, er det ikke krav om at det overskytende beløpet betales via bank.

Departementet er ikke kjent med at andre land har innført regler som helt eller delvis forbyr kontant lønnsutbetaling.

8.3 Høringen

8.3.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet at det innføres en regel i arbeidsmiljøloven om at lønn som den klare hovedregel skal betales via bank. Forslaget innebar at det i utgangspunktet vil være forbud mot å utbetale lønn i kontanter. Departementet la til grunn at det kan være behov for unntak fra en slik regel i særlige tilfeller, eller for aktører som av legitime grunner har behov for å benytte kontant lønnsutbetaling. I høringsforslaget var det derfor foreslått et unntak fra kravet om at lønn må utbetales via bank i tilfeller hvor dette er umulig eller svært byrdefullt for arbeidstaker eller arbeidsgiver. Departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på den regulatoriske løsningen, i tillegg til innspill vedrørende unntaksbehovet.

Det ble videre foreslått at Arbeidstilsynet skulle ha myndighet til å føre tilsyn med en slik bestemmelse, og at regelen skulle omfattes av arbeidsmiljølovens straffansvar.

8.3.2 Høringsuttalelser

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet er positive til en hovedregel om at lønn skal utbetales via bank. Det er også bred støtte til at regelen skal være underlagt Arbeidstilsynets håndhevingskompetanse, og at den skal være straffesanksjonert.

Høringsinstansene har noe ulike syn på om, og i tilfelle hvilken unntaksadgang det bør være fra en slik regel. De aller fleste som uttaler seg, ser at en regel om lønnsutbetaling via bank kan gi praktiske utfordringer i særskilte tilfeller og at det er behov for unntak som ivaretar dette. Flere høringsinstanser viser for eksempel til at enkelte grupper, særlig utenlandske arbeidstakere i Norge, kan ha vanskeligheter med å få opprettet bankkonto. Det generelle synspunktet i høringsomgangen er at unntaket uansett må formuleres snevert, med høy terskel for å tillate utbetaling i kontanter.

KS, Virke, Finans Norge, LO, YS, Unio, NITO, Akademikerne, Økonomiforbundet, ØKOKRIM, Vegvesenet, Vest Politidistrikt, Det nasjonale statsadvokatembete og Norsk Øko-Forum støtter departementets forslag til unntaksregel.

NHO er positive til et krav om at lønn skal utbetales via bank, men ser at det vil kunne være praktiske utfordringer for bedriftene. NHO viser til at bedriftene opplyser om arbeidstakere som ikke har bankkonto, og at prosedyrene og reglene i norske banker for opprettelse av bankkonto skaper utfordringer. NHO viser også til at en slik regel kan føre til at ansatte går sammen om å opprette bankkonto. NHO mener at det bør ses på mulighetene for å forenkle prosessene og kravene til opprettelse av bankkonto i Norge.

Norges Lastebileier-Forbund støtter ikke at det innføres en unntaksadgang, da de i praksis ikke ser at det er alternativer til bankoverføring.

Arbeidstilsynet ser at departementets forslag til unntak vil kunne innebære vanskelige grensedragninger, men legger til grunn at det vil kunne utvikles forvaltningspraksis som belyser typetilfeller og grensedragninger.

Skattedirektoratet støtter at et unntak skal forstås strengt og forbeholdes spesielle tilfeller. Skatteetaten mener at vanskeligheter med et skjønnsmessig unntak kanskje kan avhjelpes med et krav om at det er arbeidsgiver som må kunne sannsynliggjøre at vilkåret er oppfylt. Skatteetaten ser at en utfordring kan bli at lønnsutbetalinger tilfredsstiller kravene til betaling over bank, men at «pay-back»-klausuler effektueres i hjemlandet til utenlandske arbeidstakere. Skatteetaten mener det bør vurderes om det er mulig å føre oversikt over foretak som har fått et unntak og bakgrunnen for det.

Statens vegvesen støtter departementets forslag, men foreslår at det presiseres i bestemmelsen at utbetaling må skje til arbeidstakers konto, og viser til erfaring med at lønn overføres til en «mellomleddskonto» som så utbetaler kontant eller tar en andel av lønnen. Samferdselsdepartementet støtter Vegvesenets tilnærming.

Petroleumstilsynet peker på at skjønnsmessige vurderinger blir vanskelige for arbeidsgiver, arbeidstaker og tilsynsmyndigheter, og foreslår at vilkåret «svært byrdefullt» tas ut av bestemmelsen. Etter Petroleumstilsynets syn vil en beløpsgrense være mer praktikabelt, særlig dersom det gis unntak for en engangsutbetaling.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at unntaksadgangen bør være mer konkret enn hva høringsforslaget tilsier, for eksempel ved tidsbegrensning eller beløpsgrense, for å unngå

uthuling og omgåelse av bestemmelsen. Ved unntak bør det etter direktoratets syn dessuten stilles krav om at utbetalinger foretatt på annen måte kan dokumenteres i samme grad som bankutbetalinger.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er enig i at det er behov for en unntaksregel dersom arbeidstaker ikke har eller kan få bankkonto. DFØ gjør oppmerksom på at det ikke lenger er anledning for personer som ikke har bankkonto å motta betaling eller betale sine forpliktelser med kontanter i en bank. Når det gjelder tilsynsmyndighetenes mulighet til å etterprøve arbeidsgivers etterlevelse av unntaksregelen, mener DFØ at lovendringen bør ta høyde for at arbeidsgiver har hjemmel for å innhente opplysninger om arbeidstakers bankkonto og kan kreve dokumentasjon som bekrefter at banken ikke kan opprette bankkonto for arbeidstakeren hvis det viser seg at arbeidstaker ikke har konto.

UDI savner en omtale av hvilket ansvar en arbeidsgiver vil ha for at lønnen utbetales direkte til arbeidstakeren. Dersom det dreier seg om konto i utlandet kan det oppstå spørsmål om det er arbeidsgiver eller arbeidstaker som skal betale eventuelle gebyr.

Oslo statsadvokatembeter er usikker på om unntaket er hensiktsmessig utformet, og kan ikke se et nevneverdig behov for unntak. Oslo Statsadvokatembeter mener det bør tas inn i bestemmelsen at kontantutbetaling kan skje «[...] i enkelttilfeller [...]»

Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans uttaler at et unntak bør være meget snevert og forbeholdes helt spesielle tilfeller. Oslo kommune stiller krav til lønnsutbetaling via bank gjennom seriøsitetsbestemmelser i Oslomodellen, med det tillegg at det skal utbetales til den enkelte medvirkende arbeiders konto. Oslo kommune foreslår at departementet vurderer om dette skal presiseres.

Norges Bondelag, Norsk bonde- og småbrukarlag, Norsk Gartnerforbund, Gartnerhallen, Nordgrønt, Norsk Landbruksrådgiving og Norske Landbrukstenester har inngitt felles høringssvar hvor de er enig i at lønnsutbetaling over bank er den beste og mest sporbare betalingsformen i arbeidslivet, men mener departementets forslag til unntaksregel er for uklart og skjønnspreget. De ønsker tydeligere rammer, for eksempel ved å benytte beløpsgrenser, tidsfrister og situasjonsbeskrivelser i regelverket, og påpeker at et utgangspunkt må være at lønn i kontanter skal kunne benyttes i et visst monn inntil det er praktisk mulig å få opprettet bankkonto for arbeidstaker, situasjonen tatt i betraktning. De påpeker vanskeligheter for uten-

landske arbeidstakere å etablere bankkonto i Norge, blant annet fordi det hender at banker nekter å opprette konto for arbeidstakere som skal arbeide i Norge i mindre enn tre måneder.

Jussbuss legger til grunn at departementets forslag til unntak er dekkende, men mener det bør vurderes om det bare skal gjelde i «særlige tilfeller», og at unntaket bør være snevrere for arbeidsgiver enn for arbeidstaker.

Kirkens bymisjon Oslo ser behov for et tydelig unntak, særlig i forbindelse med lavterskelarbeid for utsatte grupper i regi av frivillige og ideelle organisasjoner. For at forslaget skal få effekt mener Kirkens bymisjon at utenlandske arbeidstakers rett til å få opprettet bankkonto i Norge må styrkes.

NOAS uttaler at personer som ikke har gyldig legitimasjon i Norge har utfordringer med å opprette bankkonto. *NOAS* anbefaler at nasjonalt ID-kort gis til alle utlendinger med et norsk identitetsnummer, slik at det kan sikres at personer som har oppholdstillatelse, men som ikke har gyldige identitetspapirer, kan opprette konto. *NOAS* mener forslaget ikke kan iverksettes før det er innført nasjonalt ID-kort for utlendinger, og subsidiært at det må gis unntak for disse tilfellene i loven.

Frelsesarmeen påpeker at forslaget bør følges av en vurdering av regler som skaper utfordringer for EØS-borgere ved åpning av bankkonto.

Fair Play Bygg ønsker færrest mulig unntak fra regelen, og ønsker at andre ytelser som reisegodtgjørelse, diett, utgiftsdekning og feriepengene også omfattes.

Caritas er enig i at det bør være en snever unntaksadgang. Mange i *Caritas* målgruppe har utfordringer med å opprette innskuddskonto i Norge, både med og uten gyldig ID. *Caritas* anbefaler at myndighetene parallelt med innføring av bestemmelsen innleder en dialog med bankene slik at søknader fra utenlandske borgere om opprettelse av innskuddskontoer ment for lønnsutbetaling prioriteres.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Krav om at lønn skal utbetales via bank

Etter hva departementet kjenner til, foreligger det ingen statistikk som viser omfanget av kontant lønnsutbetaling. Det er likevel ingen tvil om at lønnsutbetaling i langt de fleste arbeidsforhold skjer via overføring til bankkonto. Blant annet følger det av flere tariffavtaler, for eksempel Hovedavtalen mellom LO og NHO, at avlønning skal foregå over bank. Hovedtariffavtalene i Staten sier at «lønn utbetales til konto i bank eller

ved utbetalingsanvisning». Enkelte offentlige oppdragsgivere stiller også krav i sine standardkontrakter om at lønn skal utbetales over bank. Blant annet stiller Oslo kommune som standardkrav i sine anskaffelseskontrakter at lønn skal utbetales via bank, som en del av seriøsitetsbestemmelsene i Oslomodellen.

Kontant lønnsutbetaling forekommer likevel i enkelte bransjer og arbeidsforhold. Arbeidstilsynet erfarer at kontant utbetaling av lønn er vanligst i virksomheter som yter tjenester som betales kontant. Ifølge Arbeidstilsynet skjer dette blant annet i byggenæringen, knyttet til mindre prosjekter i privatmarkedet. Det samme er tilfellet for mindre restauranter og gatekjøkken, små verksteder og bilpleievirksomheter, i renholdsbransjen knyttet til privatmarkedet, i virksomheter som driver skjønnhetspleie og i landbruket.

Departementet erfarer dessuten at kontant lønnsutbetaling ikke er uvanlig for ulike arbeidstilbud i regi av ideelle organisasjoner, for eksempel i rusomsorgen. Det kan også forekomme i forbindelse med kortvarig, midlertidig arbeid som for eksempel sesongarbeid og i arbeidsforhold hvor arbeidstaker ikke har oppholdstillatelse. Videre er det naturlig å tenke seg at diverse arbeid av mer sporadisk og privat karakter i mange tilfeller betales kontant. Samtidig har det i de senere år kommet flere betalingsløsninger via digitale plattformen, som antageligvis benyttes i en del situasjoner hvor det tidligere var vanlig med kontant betaling.

Årsakene til at lønn utbetales kontant kan være flere. Én årsak kan være at lønnsuttaker av ulike grunner ikke har tilgang til bankkonto. En annen kan være at lønnsuttaker og/eller arbeidsgiver er utenlandsk og ikke har norsk bankkonto og at kontant lønnsutbetaling anses mer praktisk og billigere enn overføring til/fra utenlandsk bankkonto. En tredje årsak kan være at arbeidsgiver mottar kontant betaling for tjenesteytelser og at det medfører lavere transaksjonskostnader eller av andre grunner er mer praktisk å utbetale lønnen kontant, blant annet for å redusere kontantbeholdningen. Dette er i utgangspunktet legitime grunner for å foreta kontant lønnsutbetaling.

Ytterligere en årsak til å benytte kontant lønnsutbetaling er ønsket om å omgå regelverk, for eksempel for å unngå beskatning eller for å skjule at det ikke ytes lønn etter de satser som følger av allmenngjøringsforskrifter. Selv om omfanget av kontant lønnsutbetaling etter alt å dømme er begrenset samlet sett, er det grunn til å tro at andelen ikke er ubetydelig i den mest useriøse delen av arbeidslivet.

Formålet med en regulering som begrenser adgangen til kontant lønnsutbetaling vil være å sikre sporbarheten for utbetalingene og derved redusere handlingsrommet for den som profiterer på skatteunndragelser og andre regelbrudd. Departementet vil i tillegg bemerke at et påbud om å betale lønn via bank også vil kunne ha som effekt å forebygge tvister om utestående lønnskrav. Forslaget som legges frem her vil etter departementets syn generelt gjøre det enklere for arbeidstaker å sannsynliggjøre et utestående krav; både overfor arbeidsgiver, et konkursbo eller statens lønnsgarantiordning.

Som det fremgår ovenfor, er overføring til arbeidstakers bankkonto den vanlige oppgjørsmåten i det seriøse arbeidslivet. De fleste virksomheter og arbeidstakere vil derfor overhodet ikke påvirkes av en ny lovregel om at lønn skal betales via bank. Fremveksten av nye nett- og mobilbaserte betalingstjenester gjør det dessuten stadig enklere å overføre midler elektronisk. For de fleste seriøse arbeidsgivere som i dag av en eller annen grunn benytter kontant lønnsutbetaling, bør det derfor ikke være særlig byrdefullt i stedet å betale via bank.

Videre har virksomheter allerede i dag et klart insentiv til å utbetale lønn (som overstiger 10.000 kroner per kalenderår) via bank. Det vises i den forbindelse til punkt 8.2.1.3 ovenfor med omtale av fradragsreglene i skatteloven § 6-51. Departementet antar at de fleste seriøse virksomheter ønsker å benytte seg av fradragsretten og derfor utbetaler lønn via bank. For disse virksomhetene vil departementets forslag direkte kun ha betydning for lønnsutbetalinger under 10.000 kroner per kalenderår. Det kan spørres om en ny lovregel som påbyr lønnsbetaling over bank vil tilføre noe mer eller annet enn insentivordningen i skattelovgivningen. Departementets forslag tar imidlertid også sikte på å treffe virksomheter som ikke nødvendigvis rapporterer all aktivitet og omsetning til skattemyndighetene. Et forbud mot kontant lønnsutbetaling, kombinert med mulighet for effektiv håndheving, vil derfor etter departementets syn ha selvstendig betydning, utover å være et supplement til skattelovens regulering.

Etter departementets vurdering bør derfor arbeidsgivere pålegges å utbetale lønn «via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling». Dette er samme formulering som i skatteloven § 6-51 og skal forstås på samme måte.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at det er behov for å presisere at lønnsutbetaling skal skje til *arbeidstakers*

konto. Vegvesenet og UDI erfarer således at det kan være mellomledd som mottar lønnsutbetaling for en eller flere arbeidstakere, for så å beholde deler av lønnen før resten utbetales til arbeidstaker kontant eller ved ny kontooverføring. Som en del av seriositetskravene i Oslomodellen, stiller Oslo kommune krav i sine anskaffelseskontrakter om at lønn, oppgjør og annen godtgjørelse skal utbetales til den enkeltes konto i bank. Departementet antar at utbetaling av lønn med få unntak allerede skjer ved at det foretas betaling fra arbeidsgivers konto til arbeidstakers konto. Etter departementets syn er en presisering av at lønn skal utbetales til arbeidstakers konto nyttig for å hindre omgåelse av kravet. Dersom det skal foretas utleggstrekk eller lignende fra arbeidstakers lønn, vil ikke en regel om lønnsutbetaling til arbeidstakers konto være til hinder for dette, da det er den lønnen som skal utbetales som må overføres til arbeidstakers konto.

Departementet foreslår at en slik bestemmelse plasseres i arbeidsmiljøloven § 14-15, som i dag inneholder visse regler om utbetaling av lønn og feriepenger. Det foreslås videre at det i regelen om utbetalingsmåte presiseres at den, ved siden av lønn, også gjelder utbetaling av feriepenger og annen godtgjøring. For øvrig foreslås det at bestemmelsen avgrenses til utbetaling i penger. Lønn i naturalytelser, for eksempel kost og losji, holdes således utenfor.

I høringsforslaget la departementet til grunn at lønn i denne sammenheng skal omfatte alt vederlag for arbeid, uavhengig av på hvilken måte lønnen opptjenes. Dette innebærer at tillegg til grunnlønnen, som for eksempel overtidsgodtgjøring, skift- eller helgetillegg omfattes. Det samme gjelder akkordlønn og bonus knyttet til utført arbeid. Departementet foreslo således at lønn i denne sammenheng bør forstås på samme måte som begrepet «arbeidsvederlag» etter ferieloven § 10 nr. 1. Utgiftsdekning ville da ikke vært omfattet av departementets forslag. Enkelte høringsinstanser er kritiske til at ikke andre pengeytelser fra arbeidsgiver omfattes, eksempelvis utgiftsdekning for kost og losji. LO opplyser at for flere av sine medlemmer er det ikke uvanlig å avtale et fast beløp for dekning av merutgifter til kost eller losji, som utbetales samtidig som lønnen. Det kan også være ordninger som følger av forskrift, slik som den allmenngjorte diettsatsen ved overnatting for sjåførere som utfører godstransport på vei.

Som beskrevet ovenfor er formålet med forslaget om at lønnsutbetaling skjer via bank å sikre sporbarheten for utbetalingene og derved

redusere handlingsrommet for den som profitterer på skatteunndragelser og andre regelbrudd. I den forbindelse er det et poeng at også regelbrudd knyttet til utbetaling av avtalte eller lovpålagte godtgjørelser lettere avdekke ved økt sporbarhet. Det vil dermed etter departementets syn være like viktig å kunne verifisere utbetalingen av slike avtalte eller lovpålagte ordninger som arbeidsvederlag og feriepenger. I likhet med forslaget om lønnstyveri, anser ikke departementet det hensiktsmessig å skille mellom utbetaling av penger avhengig om det er ment å gå til dekning av ordinær lønn eller dekning av utgifter til for eksempel kost og losji. Departementet antar at et krav om utbetaling via bank vil bidra til å redusere og lettere avdekke lønnstyveri ved at «spørlose» kontantutbetalinger i seg selv vil være forbudt. Etter departementets vurdering vil det da være hensiktsmessig at også utgiftsdekning må sikres samme sporbarhet som lønn og feriepenger. Det foreslås derfor at regelen om at utbetaling skal skje til arbeidstakers bankkonto, skal omfatte lønn, feriepenger og annen godtgjøring i penger.

UDI trekker i sitt høringsinnspill frem at det kan oppstå spørsmål om det er arbeidsgiver eller arbeidstaker som skal ha ansvar for å betale eventuelle gebyr ved bankoverføring. Etter departementets syn bør dette, i likhet med andre transaksjoner, avgjøres etter de alminnelige reglene i finansavtaleloven. For transaksjoner innad i EØS vil eventuelle gebyrer fordeles slik at betaleren betaler sin betalingsgjeld og gebyrene denne krever, og betalingsmottakeren betaler sin betalingsgjeld og gebyrene denne krever, jf. gjeldende finansavtalelov § 39 c og ny finansavtalelov § 2-5.

Det kan spørres om det vil være mulig å omgå et lovkrav om at lønn skal betales via bank ved at arbeidstaker beholder kontanter som er betalt av virksomhetens kunder, og at arbeidsgiver deretter «motregner» arbeidstakers krav på lønn, slik at oppgjør rent faktisk skjer kontant. Etter departementets syn vil dette ikke være en egentlig motregningssituasjon, men et forskudd på lønn, som vil rammes av et lovkrav om at lønn skal betales via bank. Det vises i denne sammenheng til rettspraksis etter skatteloven § 6-51, herunder LB-2015-167677. I tilfeller hvor arbeidsgiver er i en reell motregningsposisjon overfor arbeidstaker, er adgangen til trekk i lønn regulert av arbeidsmiljøloven § 14-15 andre ledd og begrenset til nærmere angitte situasjoner. Et krav om å utbetale lønn via bank er ikke ment å gripe inn i gjeldende adgang til motregning.

8.4.2 Unntaksbehov

Kontant lønnsutbetaling kan være motivert av praktiske og i utgangspunktet helt legitime årsaker. Etter departementets vurdering er det viktig at en regulering av hvordan oppgjør av lønn skal skje ikke virker urimelig begrensende på muligheten til å ta lønnet arbeid. Det er derfor grunn til å vurdere om det bør oppstilles unntak fra lovkravet om at lønn skal betales via bank. Samtidig er det et viktig hensyn at eventuelle unntak ikke undergraver formålet med å innføre lønnsoverføringskravet.

Slik departementet ser det, kan det for det første tenkes å være behov for unntak i enkelttilfeller, for eksempel i situasjoner hvor feil eller forsinkelser påligger en tredjepart, for eksempel banken, herunder at betalingsløsninger er ute av drift med videre. For det andre kan det tenkes mer gjennomgående behov for unntak, typisk der forhold ved arbeidstaker, arbeidsgiver eller arbeidsforholdet som sådan tilsier at kontant betaling er hensiktsmessig og nødvendig på mer varig basis.

Etter departementets syn kan det særlig stilles spørsmål ved om manglende tilgang til bankkonto kan være en utfordring. Departementet har fått opplyst at utbetaling av lønn i kontanter ikke er helt uvanlig ved enkelte arbeidstilbud i regi av frivillige organisasjoner, blant annet fordi deltakerne kan mangle tilgang til legitimasjon og/eller bankkonto. Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett, er den klare hovedregelen at arbeidstakere i Norge – norske som utenlandske – vil ha rett til å åpne norsk bankkonto. Utbetaling til og/eller fra utenlandsk konto vil også oppfylle et krav til betaling via bank. Departementet legger likevel til grunn at det vil finnes tilfeller der arbeidstakere faktisk ikke får opprettet bankkonto.

Flere høringsinstanser peker på utfordringer for utenlandske arbeidstakere med å få opprettet konto i norske banker. *NHO* viser til at bedriftene opplyser om arbeidstakere som ikke har bankkonto, og at prosedyrene og reglene i norske banker for opprettelse av bankkonto skaper utfordringer. *Norges Bondelag*, *Norsk bonde- og småbrukarlag*, *Norsk Gartnerforbund*, *Gartnerhallen*, *Nordgrønt*, *Norsk Landbruksrådgiving* og *Norske Landbrukstenester* erfarer at banker ikke vil opprette konto for arbeidstakere som skal arbeide i Norge i mindre enn tre måneder. Også *Frelsesarmeen*, *Caritas*, *Kirkens bymisjon* og *NOAS* peker på at det er vanskelig for utenlandske arbeidstakere å få opprettet bankkonto i Norge.

Departementet vil bemerke at forslaget ikke krever at lønn overføres til *norsk* bankkonto. For

arbeidstakere som har konto i bank i andre land enn Norge, vil overføring til slik konto være i tråd med kravet. Dersom arbeidstaker i slike tilfeller ikke får tilgang til pengene under oppholdet i Norge og heller ikke får åpnet norsk konto, vil dette være en situasjon hvor det kan være behov for å tillate utbetaling i kontanter. Som nevnt i punkt 8.2.1.2, kan imidlertid ikke banker i Norge avvise kunder med mindre det foreligger saklig grunn.

Et stort flertall av høringsinstansene ser at det er et behov for å kunne gjøre unntak fra kravet om lønnsutbetaling via bank i enkelte situasjoner. Det er også bred enighet om at et unntak må være snevert og forbeholdes spesielle tilfeller. I høringen foreslo departementet at det oppstilles et unntak i loven for tilfeller hvor utbetaling via bank vil være umulig eller svært byrdefullt for arbeidstaker eller arbeidsgiver. En slik tilnærming fikk tilslutning fra en rekke høringsinstanser, både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og blant offentlige myndigheter. En slik skjønnsmessig unntaksadgang vil kunne favne tilfeller hvor det er umulig eller svært krevende å få opprettet bankkonto, eller hvor betaling via bank er uforholdsmessig kostbart. En slik løsning vil også omfatte en situasjon hvor arbeidsgivere som normalt utbetaler lønnen via bank, i enkeltstående tilfeller blir forhindret fra dette, for eksempel grunnet forhold hos banken.

Med en slik skjønnsmessig regel vil det i enkelte tilfeller kunne være vanskelig for virksomhetene å vurdere om vilkårene er oppfylt. Likevel antar departementet at et skjønnsmessig unntaksvilkår i loven i større grad enn andre unntaksløsninger vil treffe de tilfellene hvor det er legitime årsaker til å betale lønn i kontanter, og redusere risikoen for at det oppstår situasjoner hvor det er umulig for arbeidstaker å få utbetalt lønn. Som det fremgår nedenfor under punkt 8.3.3 legger departementet dessuten opp til at nye regler om betalingsmåte for lønn skal være underlagt arbeidsmiljømyndighetenes tilsynskompetanse. Departementet forutsetter således at det etableres en forvaltningspraksis i tråd med intensjonene bak de nye reglene. Departementet understreker at unntaket skal forstås strengt og forbeholdes spesielle tilfeller, og det er et viktig hensyn at unntaket ikke omfatter aktører som ønsker å profitere på lovbrudd. For eksempel vil det i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig byrdefullt for å kunne betale lønn i kontanter at arbeidsgiver må betale et gebyr hos sin bank for å overføre til utenlandsk konto. Tilsvarende vil det at det er kontanter i omløp i bedriften, og dermed enklere eller billigere å foreta kontant betaling

fremfor å overføre lønnen via bank, ikke være tilstrekkelig til at kontant lønnsutbetaling vil være tillatt.

8.4.3 Håndheving

Arbeidstilsynet (Petroleumstilsynet/Luftfartstilsynet på sine områder) fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1. Arbeidstilsynet skal ha uhindret adgang til virksomhetene det føres tilsyn i, jf. § 18-4. Videre kan Arbeidstilsynet etter § 18-5 kreve at virksomhetene legger frem de opplysningene som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet.

Arbeidstilsynets vedtakskompetanse følger av arbeidsmiljøloven § 18-6. Etter denne kan Arbeidstilsynet gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av nærmere angitte bestemmelser i loven. Det som er unntatt fra påleggskompetansen er visse rent privatrettslige bestemmelser som regulerer kontraktsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, typisk lovens regler om oppsigelse og avskjed.

Dersom pålegg ikke er gjennomført innen fastsatt frist kan virksomheten ilegges tvangsmulkt, jf. § 18-7, eller pålegges å stanse virksomheten, jf. § 18-8 første punktum. Ved brudd på de bestemmelsene som er angitt i § 18-6 første ledd, har Arbeidstilsynet dessuten myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Gebyr kan maksimalt utgjøre 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal momentene angitt i § 18-10 andre ledd vektlegges.

Formålet med departementets forslag om at lønn som den klare hovedregel skal betales via bank, er å sikre sporbarheten for utbetalingene og derved redusere handlingsrommet for den som profitterer på skatteunndragelser og andre regelbrudd. Dette er et klart offentligrettslig formål, som etter departementets oppfatning bør underlegges Arbeidstilsynets håndhevingskompetanse. At Arbeidstilsynet får myndighet til å håndheve kravet til lønnsutbetaling får bred støtte under høringen. Departementet viser også til at gjeldende § 14-15 femte ledd om plikten til å gi arbeidstaker lønsslipp, er underlagt Arbeidstilsynets vedtakskompetanse. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd tas inn en henvisning til en ny regel om at lønn skal betales via bank, det vil si departementets forslag til § 14-15 nytt andre ledd. Dette innebærer også at tilsynet etter omstendighetene

vil kunne benytte tvangsmulkt eller stansing etter §§ 18-7 og 18-8 som pressmiddel for å tvinge gjennom et pålegg om å etterleve bestemmelsen, og overtredelsesgebyr etter § 18-10 som reaksjon på brudd mot den.

8.4.4 Straff

Det følger av arbeidsmiljøloven § 19-1 første og andre ledd at ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven, kan innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, straffes. Av § 19-1 fjerde ledd følger at straffansvaret likevel ikke gjelder «[...] reglene i kapittel 8, 12, 13, 15 og 16. Bestemmelsene gjelder heller ikke reglene i kapittel 14, med unntak av §§ 14-5 til 14-8 og 14-15.»

Brudd på arbeidsmiljøloven § 14-15 om utbetaling av lønn og feriepengar er således straffebelagt. I Prop. 48 L (2014–2015) ble det blant annet vurdert om det kunne være hensiktsmessig å fjerne straffansvaret for overtredelse av bestemmelsene i § 14-15. Det ble den gang konkludert med at straffansvaret knyttet til § 14-15 kan virke holdningsskapende og preventivt for arbeidsgiverne, og at det burde beholdes. Departementet mener at det ikke er grunn til å vurdere dette annerledes i dag, og at vurderingen også har gyldighet for departementets forslag til nytt andre ledd i § 14-15. Departementet mener således at det ikke er grunn til å foreslå at § 14-15 nytt andre ledd skal unntas fra straffansvaret. Det var ingen høringsinstanser som motsatte seg en slik løsning.

8.4.5 Virkning for allerede inngåtte avtaler om betaling i kontanter

Forslaget om å kreve lønnsutbetaling via bank innebærer en innskrenkning i arbeidsgiver og arbeidstakers gjeldende adgang til å avtale utbetalingsmåte fritt. Etter departementets syn bør kravet om lønnsutbetaling via bank også gjøres gjeldende for allerede inngåtte kontrakter. Departementet anser dette for ikke å være i strid med Grunnloven § 97 om tilbakevirkende kraft. Høyesterett uttalte i Rt. 2010 s. 143 at dersom en lov «direkte knytter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette». Lovforslaget her er etter departementets syn et eksempel på det sistnevnte.

8.4.6 Adgangen til å fravike arbeidsmiljøloven

Etter arbeidsmiljøloven § 1-9 kan loven «ikke fravikes ved avtale til ugunst for arbeidstaker». Det innebærer i utgangspunktet at det kan avtales ordninger som fraviker loven, såfremt de er til gunst for arbeidstaker. Det kan dermed spørres om en avtale om utbetaling av lønn i kontanter kan anses å være til gunst for arbeidstaker, og således lovlig etter § 1-9. I den forbindelse viser departementet til Ot.prp. nr. 54 (1986–87) punkt 3.3.1 hvor følgende ble uttalt om ferieloven § 3 om lovens ufravikelighet:

«Til slutt nevnes at det etter omstendighetene kan være uklart om en avtalt ordning er til gunst eller til skade for arbeidstakeren. Bedømmelsen må først og fremst bero på en objektiv og generell vurdering i lys av lovens formål. Dette innebærer at det normalt vil være av underordnet betydning om den enkelte arbeidstaker subjektivt sett har sett seg tjent med avtalen, hvis denne type avtale etter en formålsbetragtning generelt må anses for å være til skade for arbeidstakere.»

Tilsvarende må etter departementets syn legges til grunn for vurderingen av om et krav om utbetaling av lønn via bank. Departementet legger til grunn at kravet vil bidra til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, og at en streng etterlevelse av kravet vil gagne arbeidstakere generelt. Det bør dermed ikke være tilstrekkelig for å fravike kravet til utbetaling via bank at den enkelte arbeidstaker subjektivt ser seg tjent med utbetaling i kontanter. Slik departementet legger opp muligheten for å gjøre unntak fra kravet i loven, antar departementet at unntaksmuligheten vil sikre arbeidstakere utbetaling av lønn i de tilfellene kontantutbetaling er helt nødvendig.

8.4.7 Forholdet til EØS-retten

8.4.7.1 Anvendelse for utsendte arbeidstakere

Den frie bevegelse av tjenester inkluderer arbeidstakere som er på midlertidig oppdrag i forbindelse med tjenesteyting i et annet EØS-land. Det er departementets forutsetning at en ny regel om at lønn skal betales via bank også skal gjelde utbetaling til utsendte arbeidstakere. EØS-avtalen, herunder utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet, regulerer statenes muligheter for å anvende nasjonal regulering for slike arbeids-

takere. Når det gjelder utsendingssituasjoner spesielt, vurderer departementet at et forbud mot kontant lønnsutbetaling vil være et egnet tiltak («kontrollforanstaltning») for å sikre effektiv overvåkning av overholdelsen av forpliktelsene som følger av utsendingsforskriften om lønns- og arbeidsvilkår, jf. håndhevingsdirektivet (Råds- og parlamentsdirektiv 2014/67/EU) artikkel 9. nr. 2. Slike tiltak må være begrunnede og forholdsmessige i tråd med EØS-retten.

Innføring av et krav om at lønn skal betales via bank, vil gjøre handlingsrommet for skatteunndragelser og annen arbeidslivskriminalitet mindre, samtidig som det vil effektivisere Arbeidstilsynets tilsyn med allmenngjorte lønnssetninger etter allmenngjøringsloven. Departementet vil videre vise til at hensynet til å bekjempe svart arbeid og arbeidslivskriminalitet er like viktig for seriøse utenlandske virksomheter som opererer i Norge som for innenlandske virksomheter. Departementet legger videre til grunn at den ekstra byrden forslaget eventuelt vil innebære for utsendingsvirksomhetene vil være liten. Som det fremgår i punkt 8.4.1, forutsetter ikke departementets forslag at lønn skal måtte overføres til norsk bank. Dersom det derimot er ønske om å benytte norsk bank, vil dette normalt enkelt la seg gjøre, jf. redegjørelsen ovenfor om adgangen til å åpne bankkonto i Norge. Etter departementets syn er dermed forslaget lite inngripende i retten til fritt å kunne yte tjenester på det norske markedet. Departementet anser derfor at forslaget er begrunnet i legitime hensyn (å forhindre skatteunndragelser og annen arbeidslivskriminalitet), og at det er egnet og nødvendig for å oppnå formålet.

8.4.7.2 *Etableringsfriheten og fri bevegelse av arbeidstakere*

Forslaget om at lønn skal overføres via bank kan tenkes å innebære en restriksjon på etableringsfriheten og fri bevegelse av arbeidstakere etter EØS-avtalen, ved at det blir vanskeligere for utenlandske virksomheter og arbeidstakere som foretrekker eller praktiserer kontant lønnsutbetaling å komme til Norge.

Regler som kan hindre utøvelsen av de grunnleggende rettigheter som sikres i EØS-avtalen, eller gjøre den mindre interessant, er en restriksjon på disse frihetene som må rettfærdiggjøres, jf. blant annet EFTA-domstolen E-14/15 Holship.

Dette gjelder selv om regelen får anvendelse uten hensyn til nasjonalitet.

Departementet legger opp til at en regel om at lønn skal betales via bank skal utformes generelt og i utgangspunktet gjelde i alle ansettelsesforhold som faller innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde. Det kan likevel tenkes at en slik regel i praksis kan skape noen ekstra utfordringer for utenlandske arbeidstakere som ønsker å jobbe i Norge, eller virksomheter som ønsker å etablere seg i Norge, og dermed være en restriksjon på etableringsfriheten og fri bevegelse av arbeidstakere. Etter departementets vurdering vil imidlertid forslaget ikke innebære noen betydelig hindring.

I den grad et krav til lønnsutbetaling via bank er å anse som en restriksjon på EØS-frihetene, er det dermed departementets syn at tiltaket uansett kan rettfærdiggjøres på bakgrunn av tvingende allmenne hensyn. Etter departementets syn viser begrunnelsen for regelen, samt høringsuttalelsene, at forslaget er egnet til å bekjempe svart arbeid og arbeidslivskriminalitet, noe som er hensynet bak regelen.

Departementet legger til grunn at lønnsoverføring via bank er den vanligste utbetalingsmåten også i øvrige EØS-land. Virksomheter som utelukkende benytter kontant lønnsutbetaling må gjøre visse administrative tiltak for å kunne yte tjenester eller etablere seg i Norge som følge av departementets forslag. Med dagens ordninger er det imidlertid enkelt å opprette norsk bankkonto, også for utenlandske arbeidstakere og virksomheter. Videre legges det som nevnt ikke opp til at lønn må overføres til eller fra norsk bankkonto. Utenlandsk bankkonto kan benyttes, herunder overføringer mellom norsk og utenlandsk bankkonto og overføringer mellom utenlandske bankkontoer. I den grad overføring mellom norsk og utenlandsk bankkonto medfører uønskede gebyrer eller merkostnader, vil det kunne opprettes norsk konto, så fremt vilkårene for dette er oppfylt. I tilfeller hvor det er umulig eller svært byrdefullt for arbeidsgiver eller arbeidstaker med utbetaling av lønn via bank, vil det likevel være mulig å betale med kontanter, jf. vurderingen av unntaksbehov i punkt 8.3.2. Departementet anser derfor regelen for å være lite inngripende, og at formålet ikke kan nås med mindre inngripende tiltak. Forslaget som legges frem her anses dermed å være et nødvendig bidrag for å oppfylle formålet om å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

9 Lovhjemmel for å etablere en godkjenningsordning i bilbransjen

9.1 Innledning

Departementet foreslår en endring i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd for å gi departementet hjemmel til å fastsette forskrift om en offentlig godkjenningsordning for bilbransjen, nærmere bestemt virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn.

Bakgrunnen for forslaget er at deler av bilbransjen preges av store utfordringer knyttet til lovbrudd og problemer med lønns- og arbeidsforholdene. Bilbransjen har i lang tid hatt høy risiko for både helseskader, og utfordringer med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Bransjen har av denne grunn blitt hyppig kontrollert av myndighetene de siste årene. Arbeidstilsynet har over tid avdekket flere brudd på kravene til helse, miljø og sikkerhet og eksempler på utfordringer med lønns- og arbeidsvilkårene.

9.2 Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse

Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) har på oppdrag fra treparts bransjeprogram for bilbransjen og Arbeidstilsynet kartlagt forholdene i bilbransjen. Rapporten «Kartlegging av arbeidsforhold i bilbransjen R24-2020» fra SØA i september 2020 viser at bilbransjen har store utfordringer med det som omtales som uetiske lønns- og arbeidsvilkår, og lovbrudd, blant annet brudd på arbeidsmiljøloven og skatte- og avgiftsregelverket.

SØA skriver at svart omsetning er utbredt i bransjen. Dette gjelder særlig innen bilpleie/bilvask og dekkklagring/dekkskift. Når det gjelder bilvask anslår SØA at den svarte omsetningen utgjør mellom 200 og 650 millioner kroner årlig. SØA mener omfanget av svart omsetning kan være en indikasjon også på andre former for useriøsitet og lovbrudd. SØA skriver at mange virksomheter rapporterer at de opplever utfordringer med konkurranse fra kriminelle og useriøse aktører. Andelen som opplever dette er størst innen manuell bilvask og dekkklagring/dekkskift. Under-

søkelsene til SØA viste videre at rundt 60 prosent av virksomhetene i bransjen mente det var liten sannsynlighet for å bli oppdaget av myndighetene ved lovbrudd.

Arbeidstilsynet har gjennomført i overkant av 4 000 tilsyn i bilbransjen i perioden fra 2014 til 2019. Flest tilsyn er ført med virksomhetene innen vedlikehold og reparasjon av motorvogn. Det avdekkes og blir reagert på brudd ved en høyere andel av tilsynene i bilbransjen, sammenlignet med næringslivet samlet. Det er imidlertid betydelige forskjeller innad i bransjen med tanke på andel tilsyn hvor det er avdekket brudd og gitt reaksjoner. Virksomhetene som kategoriseres under bransjekoden «vedlikehold og reparasjon av motorvogn» utgjør den delen av bransjen som har hatt flest brudd per tilsyn utført av Arbeidstilsynet. Under disse har foretak som er godkjent som kjøretøyverksted av Statens vegvesen hatt færrest brudd, mens virksomheter innen bilpleie/bilvask har hatt flest brudd.

A-krimisenteret i Oslo foretok i 2019 en kontroll av 37 virksomheter i bilpleiebransjen. De kontrollerte virksomhetene ble valgt ut på bakgrunn av en risikovurdering. A-krimisenteret utarbeidet etter kontrollen en situasjonsbeskrivelse. Det fremgår her at det hos samtlige av de kontrollerte virksomhetene ble avdekket brudd på arbeidsmiljøloven, blant annet i form av manglende arbeidskontrakter, brudd på arbeidstidsbestemmelser og helseskadelige arbeidsforhold. Departementet vil nedenfor gjennomgå de mest sentrale funnene i A-krimisenterets situasjonsbeskrivelse etter kontrollen i 2019.

HMS og arbeidslivskriminalitet: Kontrollene avdekket, uten unntak, brudd på arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter. I 43 prosent av virksomhetene ble det avdekket gjentagende brudd. Det er i hovedsak snakk om følgende:

- Brudd på HMS-regler: Hos 57 prosent av virksomhetene ble det påvist manglende verneutstyr eller mangler ved bruk av verneutstyr.
- Det ble avdekket flere brudd på bestemmelser om arbeidstid, timeregistrering og arbeidsplaner, samt manglende overtidsbetaling.

- Brudd på regler om innkvartering: Det ble avdekket eksempler på uverdige boforhold.
- Det var eksempler på at virksomhetene brukte ulike metoder for å omgå arbeidsgiveransvaret, blant annet ved å benytte uregistrerte arbeidstakere som ikke hadde arbeidsavtale, samt eksempler på innleie av arbeidskraft uten at det forelå et reelt innleieforhold, og registrering av arbeidstakere som aksjonærer eller deltakere i virksomheten.

Risiko for utnyttelse av arbeidskraft: Samtlige av de kontrollerte virksomhetene benyttet utenlandsk arbeidskraft. Flere av arbeidstakerne befant seg i en avhengighetssituasjon som gjorde dem sårbare for å bli utnyttet av arbeidsgiveren.

Skatte- og avgiftsunndragelser: 38 prosent av virksomhetene underrapporterte omsetning til skattemyndighetene. Videre hadde 43 prosent av de kontrollerte virksomhetene avvik ved avstemming av kontantbeholdning. Det ble også funnet flere avvik i bruk av kassaapparat.

Uregistrert arbeidskraft og svart avlønning: Ca. 50 prosent av virksomhetene hadde personer i arbeid som ikke hadde vært registrert som ansatte eller fått innberettet lønn. 40 prosent av virksomhetene hadde utbetalt mer til de ansatte enn det som var innrapportert til skattemyndighetene. Hos 46 prosent av virksomhetene ble det funnet avvik ved føring av personallister.

Brudd på øvrige krav for bransjen:

- 40 prosent av de kontrollerte virksomhetene hadde avvik knyttet til plikter etter forurensningsforskriften, enten ved manglende utslippstillatelse, manglende oljeutskiller eller at virksomheten ikke hadde levert vannprøver. Noen virksomheter hadde flere avvik.
- Flere av de kontrollerte virksomhetene tilbød verkstedtjenester hvor de manglet tillatelse fra Statens vegvesen.

SØA skriver i sin rapport at funnene fra A-krim-senterets situasjonsbeskrivelse i stor grad sammenfaller med virksomhetenes egen oppfatning av useriøsitet og kriminalitet i bransjen.

9.3 Gjeldende rett

Virksomhetene i bilbransjen er underlagt både generelle rammebetingelser som gjelder alle deler av nærings- og arbeidslivet, samt mer spesifikke krav rettet mot bilbransjen. De generelle rammebetingelsene inkluderer kravene i arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter.

I § 4-1 åttende ledd har departementet hjemmel til å fastsette i forskrift at det skal gjelde et krav om godkjenning for virksomheter som tilbyr renholdstjenester, dersom hensynet til helse, miljø og sikkerhet tilsier det. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om innholdet i godkjenningsordningen. Bestemmelsen fastsetter videre at når det stilles krav om godkjenning, vil det være ulovlig å benytte tjenester fra virksomheter uten godkjenning. Åttende ledd i § 4-1 ble tilføyd ved lov 16. desember 2011 nr. 58. I forarbeidene er det presisert at lovhjemmelen ikke er avgrenset til å gjelde virksomheter som sysselsetter arbeidstakere, men at bestemmelsen også kommer til anvendelse for enkeltpersonforetak uten ansatte, jf. Prop. 7 L (2011–2012) punkt 4.2. En godkjenningsordning for renholdsvirksomheter er innført i forskrift 8. mai 2012 nr. 408 om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester (heretter forkortet renholdsforskriften).

Bilbransjen er også underlagt mer spesifikke krav rettet mot akkurat denne bransjen. I forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) er det regler om utslipp av oljeholdig avløpsvann som blant annet vaskehaller, verksteder og bensinstasjoner er omfattet av. Det er også med hjemmel i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) fastsatt regler om godkjenning av kjøretøyverksteder, kontrollorgan for periodisk kjøretøykontroll, farts-skriververksteder og alkolåsverksteder.

9.4 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet både lov- og forskriftsendringer for å etablere en godkjenningsordning for bilbransjen.

Departementet foreslo at arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd skulle utvides slik at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om en offentlig godkjenningsordning for «virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn». I tillegg foreslo departementet at hjemmelen til å etablere en godkjenningsordning ikke skulle gjelde for virksomheter som er godkjenningspliktige «som verksted eller kontrollorgan etter vegtrafikkloven med forskrifter». Departementet viste her til at det vil være lite hensiktsmessig med flere, delvis overlappende godkjenningsordninger. Departementet viste også til at virksomheter som har godkjenning etter disse forskriftene allerede er innenfor ordnede systemer som bidrar til seriøsitet blant aktørene, og som gjør det lettere for særlig offentlige myndigheter å ha

oversikt over aktørene og drive effektivt tilsyn, også med arbeidsmiljøregelverket.

Departementet la i det samme høringsnotatet frem et forslag til forskrift for å etablere godkjenningsordningen. Sammenlignet med det virkeområdet lovhjemmelen åpnet for – «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn» – foreslo departementet i første omgang å gjøre godkjenningsordningen gjeldende for en noe snevrere gruppe. Departementet foreslo at godkjenningsordningen i forskriften i utgangspunktet skulle begrense seg til å gjelde manuelt utført renhold av motorvogn (for enkelthets skyld omtalt som bilvask), dekkskift og dekklagring. Departementet viste likevel til at lovhjemmelen burde formuleres slik at den gir departementet fleksibilitet til å gjøre forskriften gjeldende for de delene av bilbransjen der det viser seg å være nødvendig.

Departementet vurderte i høringsforslaget at en godkjenningsordning ville være i overensstemmelse med EØS-retten, sett hen til både etableringsreglene og tjenestereguleringene i tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked) og utsendingsdirektivet (direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting).

9.5 Høringsuttalelsene

Høringsinstansene er i store trekk positive til departementets forslag. Ingen av høringsinstansene uttaler at de er imot forslaget om å opprette en godkjenningsordning. De fleste poengterer også eksplisitt at de støtter departementets forslag til å etablere en godkjenningsordning, herunder forslaget til hjemmel for ordningen. Dette inkluderer Landsorganisasjonen i Norge (LO), Hovedorganisasjonen Virke, Handel og Kontor, Virke Servicehandel, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finans Norge, Bilimportørenes landsforening, Drivkraft Norge, Norges bilbransjeforbund, Advokatforeningen, Fairplay Agder, Frelsesarmeen, Møller Medvind, Norges Automobil-Forbund (NAF), Norsk elbilforening, Norsk Vann, Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Politidirektoratet, Skattedirektoratet og Statens vegvesen.

Forslag til hjemmel for å kunne etablere en godkjenningsordning

Flere høringsinstanser peker på at det er stort behov for å etablere en godkjenningsordning for å øke seriøsiteten i bransjen.

LO viser til at useriøsiteten i bilbransjen er i utvikling. LO mener derfor det er positivt at det åpnes for at godkjenningsordningen kan gjøres gjeldende for flere deler av bilbransjen.

Hovedorganisasjonen Virke mener at godkjenningsordningen vil være et nytt og kraftfullt virkemiddel i kampen mot useriøse og kriminelle aktører i markedet.

Virke Servicehandel og Handel og Kontor, som har avgitt felles høringsuttalelse, støtter forslaget og legger vekt på at godkjenningsordningen vil kunne bidra til bedre og mer ryddige arbeidsforhold. Videre vil ordningen eliminere utfordringer relatert til arbeidslivskriminalitet og sørge for at arbeidsgivers plikter i større grad blir tydeliggjort, samt sikre prinsippet om konkurranse på like vilkår.

Arbeidsgiverforeningen Spekter forventer at en godkjenningsordning vil ha positiv effekt i arbeidet med å bekjempe alvorlig arbeidslivskriminalitet, noe som vil komme både samfunnet og den seriøse delen av bilbransjen til gode. Videre mener Spekter at det fremstår som tydelig at myndighetenes tilsyns- og kontrollvirksomhet ikke er tilstrekkelig for å komme den useriøse delen av bilvaskbransjen til livs. En godkjenningsordning vil gjøre det enklere for forbrukere og næringskunder som etterspør tjenester på områdene å velge seriøse aktører, noe som igjen vil eliminere markedsgrunnlaget for de som driver useriøst.

Finans Norge viser til at en godkjenningsordning vil bevisstgjøre forbrukerne. Redusert arbeidslivskriminalitet reduserer også risiko for annen type kriminalitet som har negative konsekvenser for bank- og finansnæringen.

Frelsesarmeen uttaler at arbeidsforholdene i deler av bilbransjen ligger i gråsonen for menneskehandel, og at bransjen har ulovlige og uverdige arbeidsforhold hvor sårbare personer blir utnyttet. Frelsesarmeen viser videre til en egen satsning innen denne bransjen, Såpa Billeie, en vask- og klargjøringsbedrift hvor mennesker som har utfordringer knyttet til rus eller psykisk sykdom kan få et arbeidsforhold. Frelsesarmeen peker på at de useriøse aktørene undergraver markedsgrunnlaget for de seriøse virksomhetene, og at dette gjør det vanskeligere for aktører som Såpa Billeie å lykkes. Frelsesarmeen mener godkjenningsordningen vil bidra til at useriøse aktører velges bort, samt at myndighetene kan drive mer målrettet kontroll.

Norges Automobil-Forbund (NAF) gir sin støtte til å skape en mer seriøs bransje med den hensikt å gjøre det lettere for forbrukere å identifisere seriøse aktører i markedet.

Både *Arbeidstilsynet* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at bilbransjen har store utfordringer knyttet til useriøsitet og kriminalitet. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at de, gjennom det strategiske og operative a-krim-samarbeidet, har god kjennskap til den situasjonsbeskrivelsen departementet ga i høringsnotatet. I tillegg nevner de at ved å avdekke bruk av uregistrert arbeidskraft og svart avlønning, ser de også en forhøyet risiko for trygdebedragerier.

Skattedirektoratet mener en godkjenningsordning vil gjøre kundene bedre i stand til å velge seriøse leverandører. I tillegg vil ordningen medføre at offentlige myndigheter kan identifisere og iverksette tiltak overfor de useriøse aktørene.

Advokatforeningen uttaler at de støtter departementets vurdering i høringsnotatet av forholdet til EØS-retten. Advokatforeningen uttaler at de er enige i at den foreslåtte godkjenningsordningen er i overensstemmelse med EØS-retten, se nærmere under punkt 9.6.3 nedenfor.

Virkeområdet i lovhjemmelen

Flere høringsinstanser uttaler at de støtter departementets forslag til virkeområde i lovhjemmelen, det vil si at departementet gis hjemmel til å etablere en godkjenningsordning for virksomheter som tilbyr «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn». Departementet foreslo i høringsnotatet å gjøre ordningen (forskriften) gjeldende for en snevrere gruppe enn det lovhjemmelen åpnet for, men viste samtidig til viktigheten av at hjemmelen gir fleksibilitet til å gjøre godkjenningsordningen gjeldende for de delene av bilbransjen hvor det er behov for det. De høringsinstansene som uttrykkelig uttaler at de støtter departementets forslag til formulering i lovhjemmelen er LO, Hovedorganisasjonen Virke, Virke Servicehandel, Handel og Kontor, Finans Norge, Norges bilbransjeforbund, Advokatforeningen og Arbeidstilsynet. Ingen av høringsinstansene uttaler at de er negative til departementets forslag til formulering.

Hovedorganisasjonen Virke, Virke Servicehandel og Handel og Kontor uttaler at lovhjemmelen bør utformes slik at man i fremtiden kan inkludere en større del av bilbransjen i godkjenningsordningen dersom det viser seg å være hensiktsmessig.

Advokatforeningen uttaler at de på prinsipielt grunnlag har betenkeligheter med å gi lovhjemmelen et for omfattende virkeområde, men har samtidig forståelse for at tilpasnings- og omgåelsehensyn innenfor en bransje som oppfattes pre-

get av utfordringer knyttet til lovbrudd og problemer med lønns- og arbeidsforholdene, tilsier at det sikres en lovhjemmel som er vid nok til at flere bilrelaterte tjenester kan omfattes hvis det viser seg nødvendig. Advokatforeningen støtter derfor ordlyden i forslaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det er behov for godkjenningsordninger i alle bransjer som bærer de samme kjennetegnene som renholds- og bilpleiebransjen, og at departementet bør vurdere å gi arbeidsmiljøloven en bestemmelse som gir hjemmel for dette. Som et eksempel nevnes varebilbransjen.

Forslaget om at hjemmelen ikke skal gjelde for virksomheter som er godkjenningspliktige etter vegtrafikkloven

Enkelte høringsinstanser har merknader til departementets forslag om å avgrense hjemmelen til å innføre en godkjenningsordning mot virksomheter som er godkjenningspliktige som verksted eller kontrollorgan etter vegtrafikkloven med forskrifter.

LO støtter forslaget om å avgrense godkjenningsordningen mot virksomheter som er godkjenningspliktige som verksted eller kontrollorgan. Også *Drivkraft Norge* støtter avgrensningen. Drivkraft Norge uttaler likevel at for å unngå misforståelser om hvilke virksomheter som må søke om godkjenning, må departementet gi en klar og entydig avgrensning av hvilke arbeid som omfattes av godkjenningsordningen og hva som omfattes av godkjenningspliktig arbeid etter vegtrafikkloven. *Advokatforeningen* uttaler at en vid formulering i lovhjemmelen avhjelper med forslaget om å unngå krav om dobbel godkjenning.

Arbeidstilsynet stiller spørsmål ved forslaget om å avgrense lovhjemmelen mot virksomheter som er omfattet av vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter. Arbeidstilsynet oppfatter at regler om godkjenning av kjøretøyverksteder, kontrollorgan for periodisk kjøretøykontroll, farts-skriververksteder og alkolåsverksteder, ikke oppstiller samme krav eller ivaretar samme hensyn som godkjenningsordningen departementet har foreslått. Arbeidstilsynet ser det ikke som problematisk om verkstedsvirksomheter skulle vært omfattet av ulike godkjenningsordninger, såfremt kravene som stilles innenfor de ulike ordningene ikke er overlappende. En avgrensning mot verksteder og kontrollorganer vil etter Arbeidstilsynets vurdering innebære en risiko for omgåelser. Arbeidstilsynet antar at det vil være tilstrekkelig å ha en eventuell avgrensning mot verksteder og

kontrollorganer i forskriften heller enn i lovhjemmelen.

Skattedirektoratet mener det bør vurderes om ordningen bør gjelde hele bransjen slik at man får en mer helhetlig, enklere og mer effektiv ordning. Skattedirektoratet skriver at bilbransjen er en sammensatt bransje og at utfordringene med blant annet lønns- og arbeidsforholdene, og med arbeidslivskriminalitet, finnes i bransjen generelt. Hvis departementet likevel ønsker å avgrense ordningen, bør dette fremgå av forskriften, ikke av loven. På den måten vil det være mulig å utvide ordningen dersom erfaringer tilsier at det er hensiktsmessig.

Virkeområdet for selve godkjenningsordningen

Enkelte høringsinstanser har merknader til hva som bør være det nærmere virkeområdet til godkjenningsordningen i forskriften. For eksempel mener flere høringsinstanser at godkjenningsordningen ikke bare burde gjelde manuell bilvask, men også automatvask og selvvask. Dette inkluderer *Hovedorganisasjonen Virke, Handel og Kontor, Virke Servicehandel, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finans Norge og Norsk elbilforening. Møller Medvind* mener ordningen også bør gjelde kosmetisk klargjøring av nye og brukte biler og lakkforsegling. Enkelte høringsinstanser trekker frem viktigheten av at departementet gir en tydelig beskrivelse av hvilke tjenester som vil falle innenfor godkjenningsordningen.

9.6 Departementets vurdering og forslag

9.6.1 Hjemmel for godkjenningsordningen

Bilbransjen preges av store utfordringer og har i lang tid hatt høy risiko for helseskader, og utfordringer med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Bransjen har av denne grunn blitt hyppig kontrollert av myndighetene de siste årene. Arbeidstilsynet har over tid avdekket flere brudd på kravene til helse, miljø og sikkerhet og eksempler på utfordringer med lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen, der svart omsetning også er utbredt.

Høringsinstansene er samlet svært positive til forslaget om å gi departementet hjemmel til å fastsette forskrift om godkjenningsordning for virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn. Høringsinstansene gir i stor grad sin tilslutning til departe-

mentets situasjons- og problembeskrivelse. Flere peker også på at det er viktig at en godkjenningsordning kommer raskt på plass for å bøte på den useriøsiteten som i dag preger bransjen.

Departementet mener både forholdene i bilbransjen slik de er beskrevet ovenfor, og den klare støtten for forslaget i høringsrunden viser at det er behov for en godkjenningsordning for bilbransjen. Departementet foreslår at en hjemmel for ordningen tas inn i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd.

Flere høringsinstanser uttaler at de støtter departementets forslag til virkeområde for lovhjemmelen. Departementet foreslo i høringsnotatet at det gis hjemmel til å fastsette en godkjenningsordning for virksomheter som tilbyr «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn», selv om forslaget til virkeområde for forskriften var noe smalere. Ettersom det er store utfordringer i flere deler av bilbransjen, og fordi utfordringene kan endre seg over tid, mener departementet det er viktig å sikre fleksibilitet i lovhjemmelen slik at forskriften kan gjøres gjeldende for de delene av bilbransjen hvor det er behov for det. Departementet holder derfor fast ved at lovhjemmelen bør åpne for at godkjenningsordningen kan gjøres gjeldende for virksomheter som tilbyr «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn». Departementet viser til at dette omfatter flere bilrelaterte tjenester, herunder bilpleie. Bilpleie inkluderer bilvask, men også andre tjenester som service og vedlikehold av lakkerte og ulakkerte overflater, reparasjon og vedlikehold av interiør i bilen, samt reparasjon av småskader som ripeskader og steinsprut. Lovhjemmelens ordlyd omfatter også skift og lagring av dekk/hjul. Lovhjemmelen omfatter videre godkjenningspliktig verkstedarbeid etter verkstedforskriften.

Enkelte høringsinstanser har merknader til hva som burde være det nærmere virkeområdet for godkjenningsordningen. Det trekkes blant annet frem at godkjenningsordningen bør omfatte automatvask og selvvask, samt kosmetisk klargjøring og lakkforsegling. Etter departementets vurdering er disse delene av bransjen dekket av forslaget til lovhjemmel.

Flere høringsinstanser peker på at godkjenningsordningen bør evalueres etter en bestemt tidsperiode. Departementet er enig i at dette kan være hensiktsmessig, og vil ta sikte på å gjennomføre en slik evaluering en tid etter at ordningen har trådt i kraft.

9.6.2 Avgrensning mot godkjenningsplikt etter vegtrafikkloven

Departementet foreslo i høringsnotatet å avgrense hjemmelen til å innføre en godkjenningsordning mot virksomheter som er godkjenningsspliktige som verksted eller kontrollorgan etter vegtrafikkloven med forskrifter. Departementet foreslo at dette skulle tas inn i § 4-1 åttende ledd andre punktum. Arbeidstilsynet og Skattedirektoratet peker på at godkjenningsordningene etter vegtrafikkloven ivaretar andre hensyn enn godkjenningsordningen etter arbeidsmiljøloven.

Departementet har etter en ny vurdering kommet til at det ikke er nødvendig å avgrense lov hjemmelen for en godkjenningsordning slik som foreslått i høringen. En slik avgrensning vil uansett være mulig i forbindelse med fastsettelse av forskriften som etablerer godkjenningsordningen.

9.6.3 Vurdering av forholdet til EØS-retten

Innledning

For utenlandske virksomheter som ønsker å yte tjenester eller etablere seg i Norge og som faller innenfor virkeområdet for en etablert godkjenningsordning, vil ordningen kunne utgjøre en restriksjon på adgangen til fri bevegelighet. Utgangspunktet er at myndighetene ikke kan pålegge slike restriksjoner, med mindre de er begrunnet i lovlige hensyn som følger av EØS-retten. Etter departementets vurdering vil en godkjenningsordning med hjemmel i § 4-1 åttende ledd være i overensstemmelse med EØS-retten.

Forholdet til etableringsreglene

Det følger av tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF), som er gjennomført i norsk rett i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven), at det er adgang til å innføre tillatelsesordninger som utgjør en restriksjon på retten til etablering dersom ordningen ikke utgjør en forskjellsbehandling av vedkommende tjenesteyter, jf. artikkel 9 nr. 1 bokstav a. Videre må behovet for tillatelsesordningen begrunnes i tvingende allmenne hensyn, jf. bokstav b. Det er også et krav at det ønskede mål ikke kan nås ved hjelp av et mindre restriktivt tiltak (er forholdsmessig), jf. bokstav c.

En godkjenningsordning vil gjelde for alle som tilbyr de aktuelle tjenestene i Norge, og innebærer således ingen forskjellsbehandling av tjenesteyterne.

Behovet for godkjenningsordningen er også begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Et sentralt hensyn er å sikre helse, miljø og sikkerhet for de aktuelle arbeidstakerne. Ordningen skal også ivareta mer overordnede hensyn knyttet til å motvirke sosial dumping, useriøsitet og kriminalitet i bilbransjen. Departementet mener en godkjenningsordning er egnet til å oppnå disse hensynene. Ordningen vil kunne bidra til å styrke arbeidstakernes HMS-forhold ved at virksomhetene må dokumentere at de oppfyller sentrale arbeidsrettslige krav for å få godkjenning. Godkjenningsordningen og et register over hvem som er godkjent, vil gi brukere av tjenestene mulighet til å identifisere seriøse aktører i markedet samtidig som offentlige myndigheter får bedre verktøy for å kunne føre effektivt tilsyn.

Departementet mener en godkjenningsordning ikke vil være unødvendig byrdefull eller gå lenger enn det som er nødvendig. Tilsyn med bransjen har over tid vist at et system kun basert på etterfølgende kontroll ikke har vært tilstrekkelig. Departementet viser her til at det gjennom kontroller blant annet er avdekket brudd på sentrale arbeidsmiljøbestemmelser om arbeidstid og innhold i arbeidsavtaler, samt gjentakende brudd på reglene for håndtering og merking av kjemikalier. Godkjenningsordningen skal videre i minst mulig grad innebære en ekstra byrde for virksomheter som har til hensikt å drive lovlig og seriøst. Departementet viser for øvrig til at ordningen har bred støtte fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i høringen. Bransjen har således ikke gitt uttrykk for at en godkjenningsordning synes belastende.

Departementet mener etter dette at en godkjenningsordning for bilbransjen, med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd, vil være i overensstemmelse med de kravene som oppstilles i tjenstedirektivet artikkel 9. I tjenstedirektivet artikkel 10 stilles det krav til hvilke nærmere vilkår en tillatelsesordning kan bygge på. Departementet vil vurdere forholdet til tjenstedirektivet artikkel 10 ved vurdering av de enkelte kravene som oppstilles i godkjenningsordningen.

Forholdet til tjenestereglene

Departementet vurderer at en godkjenningsordning ikke bare vil kunne utgjøre en restriksjon på retten til etablering, men at den også vil kunne utgjøre en restriksjon for retten til å yte tjenester over landegrensene.

Etter utsendingsdirektivet (direktiv 96/71/EF), som er gjennomført i norsk rett i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd, vil en godkjenningsordning som innebærer en restriksjon på retten til å yte tjenester over landegrensene, være i overensstemmelse med direktivet.

jøloven § 1-7 med tilhørende forskrifter, skal statene sørge for at utsendte arbeidstakere sikres de lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder i vertslandet, jf. artikkel 3 i direktivet. Krav til helse, miljø og sikkerhet er kjernen av vilkår som statene skal gi anvendelse også for utsendte arbeidstakere.

Statene har etter utsendingsdirektivet både en rett og plikt til å fastsette tiltak som er egnet til å sikre at direktivet etterleveres, jf. artikkel 5. Tiltaket må være ikke-diskriminerende, begrunnet i allmenne hensyn, samt egnet og nødvendig for å oppnå de aktuelle formålene. Denne vurderingen bygger i stor grad på den samme vurderingen som etter tjenstedirektivet ovenfor. Departementet mener en godkjenningssordning i bilbransjen er egnet og nødvendig for å oppnå formålet med å sikre utsendte arbeidstakere de samme lønns- og arbeidsforholdene som gjelder for arbeidstakere ellers. Formålet med godkjenningssordningen er nettopp å sikre arbeidstakerne forsvarlige arbeidsforhold. Departementet vurderer ordningen til å ikke være mer inngripende enn nødvendig.

Departementets vurdering er at en godkjenningssordning også er forenlig med håndhevingsdirektivet (direktiv 2014/67/EU om håndheving av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting). Departementet mener at kontrolltiltakene som en godkjenningssordning innebærer, er både begrunnede og forholdsmessige.

Ettersom en godkjenningssordning vil omfatte flere tjenesteytere enn de som kommer inn under utsendingsdirektivet, typisk selvstendige oppdragstakere, vil ordningen også måtte vurderes etter reglene om midlertidige tjenesteytelser i tjenstedirektivet. For å kunne oppstille restriksjoner på adgangen til å yte midlertidige tjenester, må tiltaket oppfylle krav til likebehandling, være begrunnet i allmenne hensyn og forholdsmessig. En viktig forskjell, sammenlignet med vurderingene over, er likevel hvilke hensyn som lovlig kan begrunne godkjenningssordningen. Etter tjenstedirektivet vil ordningen måtte begrunnes i hensynet til offentlig orden og sikkerhet, jf. artikkel 16 nr. 1 b.

På bakgrunn av at en godkjenningssordning for bilbransjen i tillegg til HMS-hensyn også skal ivareta mer overordnede hensyn som beskyttelse av arbeidstakere og bekjempelse av useriøsitet og ulovlige forhold i bransjen, herunder sosial dumping, svart arbeid og andre lovbrudd, mener departementet at ordningen også kan begrunnes i hensynet til offentlig orden og sikkerhet. Departementet viser til at bilbransjen har hatt store utfordringer med blant annet arbeidslivskriminalitet og svart omsetning. En utfordring i bilbransjen har vært at det er vanskelig å få oversikt over og føre tilsyn med virksomhetene. Departementet mener en godkjenningssordning vil føre til en mer lovydlig bransje.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Endring i straffeloven

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 lønnstyveribestemmelse.

Forslaget innebærer en nykriminalisering blant annet når det gjelder manglende utbetaling av avtalt lønn og forventes også å gjøre straffansvaret knyttet til allerede straffbare handlinger mer kjent. Det må dermed forventes en økning i tallet på anmeldelser av denne type saker. 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. Samtidig vil forslaget kunne føre til mindre arbeidslivskriminalitet med de samfunnsmessige konsekvenser dette har.

10.2 Endringer i arbeidsmiljøloven

Forhøyet øvre strafferamme

Et av formålene med forslaget om å høyne den øvre strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 er å signalisere at det er behov for et høyere straffenivå for alvorlig arbeidslivskriminalitet, og det vil som sådan kunne ha konsekvenser for strafferettspleien og for den som blir ilagt straff for denne type lovbrudd. En utvidelse av strafferammen fra tre til fem år vil også føre til at foreldelsesfristen øker fra fem til ti år for alle overtredelser av arbeidsmiljøloven § 19-1, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Dette vil kunne øke saksmengden noe. Det er likevel grunn til å anta at de økonomiske og administrative effektene for politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen vil være svært beskjedne.

Lønnsutbetaling via bank

Når det gjelder forslaget om at lønn skal betales via bank legger departementet til grunn at de

fleste virksomheter i dag, uavhengig av størrelse, betaler ut lønn gjennom bank og dermed ikke vil bli påvirket av forslaget. Også for virksomheter som i dag av en eller annen grunn benytter kontant lønnsutbetaling, vil det formodentlig ha beskjedne konsekvenser fordi det vil være lite krevende å benytte bank til lønnsutbetaling. Fremveksten av nye nett- og mobilbaserte betalingstjenester gjør det dessuten stadig enklere å overføre midler. Også for betaling av enkeltstående arbeidsoppgaver vil det derfor som regel være lite byrdefullt å benytte elektroniske betalingsløsninger. Det vises videre til at lovforslaget inneholder en unntaksregel for tilfeller hvor betaling over bank er umulig eller svært byrdefullt.

For arbeidstakere vil forslaget innebære en rett til å få utbetalt lønn på en måte som er dokumenterbar og sporbar. Dette kan blant annet forenkle innrapporteringen av mindre inntekter til skattemyndighetene. Det er også et viktig poeng at et krav om lønnsutbetaling via bank vil kunne bidra til å sikre at arbeidstaker opparbeider seg trygderettigheter. Forslaget kan også få positive virkninger for arbeidstaker ved tvister om utestående lønnskrav. Et krav om utbetaling via bank kan i slike tilfeller gjøre det enklere for arbeidstaker å sannsynliggjøre sitt utestående krav, for eksempel overfor arbeidsgiver, et konkursbo eller statens lønnsgarantiordning.

Departementets forslag vil kunne bidra til å redusere handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet, og således bidra til at flere inntekter blir innrapportert til skattemyndighetene. Uregistrert og ulovlig aktivitet vil som før måtte avdekkes gjennom etatenes kontrollvirksomhet. Departementet antar at et krav om utbetaling via bank vil bidra til å redusere og lettere avdekke andre lovbrudd, blant annet lønnstyveri, ved at «spør-løse» kontantutbetalinger i seg selv vil være forbudt. Arbeidstilsynet vil gjennom forslaget få et forsterket virkemiddelapparat i denne forbindelse.

Godkjenningssystem i bilbransjen

Arbeidstilsynet skal administrere godkjenningssystemet, og vil således påføres økonomiske og

administrative kostnader både i forbindelse med etablering og drift av ordningen. Det legges opp til at godkjenningsordningen skal innlemmes i systemet som allerede er etablert for godkjenning av renholdsvirksomheter. Dette vil redusere omfanget av de økonomiske kostnadene, men samtidig kreve tilpasning av dataverktøy og saksbehandlingssystemer. Etableringskostnadene vil også avhenge av hvor stort omfang ordningen får.

Når det gjelder driftskostnadene av ordningen, vil konsekvensene i høy grad avhenge av det nærmere virkeområdet for godkjenningsordningen. Departementet foreslår at det i lovhjemmelen åpnes for at departementet kan innføre en godkjenningsordning for virksomheter som tilbyr tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn. Forskriftens virkeområde vil imidlertid kunne fastsettes med et smalere virkeområde enn det lovhjemmelen åpner for.

I rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse er det foretatt beregninger av omfanget av virksomheter som driver innenfor de ulike kategoriene i bilbransjen. Det var per 2019 registrert 6 420 virksomheter med NACE-kodene 45.200 «vedlikehold og reparasjon av motorvogn, unntatt motorsykler» og 45.403 «vedlikehold og reparasjon av motorsykler». Å trekke ut de virksomhetene som allerede er godkjent etter vegtrafikkloven (totalt 2 768 virksomheter), gir en restgruppe på 3 652 virksomheter. Disse virksomhetene tilbyr andre vedlikeholds- og reparasjonstjenester, inkludert bilpleie, samt dekkskift/dekkklagring, lakkering og annet. Bilpleie inkluderer bilvask, men også flere andre tjenester. For å kartlegge restgruppen på om lag 3 650 virksomheter har Samfunnsøkonomisk analyse gjort en manuell gjennomgang av virksomhetenes navn. Denne undersøkelsen viser at det er minst 720 virksomheter som har navn som indikerer at de tilbyr bilvask eller bilpleie. Videre har 60 virksomheter navn som indikerer at de i hovedsak tilbyr tjenester knyttet til skifte og lagring av dekk. Virksomheter med navn som ikke tydelig indikerer tjenestetilbudet kategoriseres som «annet»; disse utgjør 2 421 virksomheter.

Når det gjelder det konkrete forskriftsforslaget, foreslo departementet i høringsnotatet at godkjenningsordningen i utgangspunktet skulle gjelde manuell bilvask, dekkskift og dekkklagring. Dersom forskriften fastsettes med et

slikt virkeområde, antar departementet at antallet virksomheter som skal godkjennes vil være minst 2 000. Dersom det fastsettes et videre virkeområde med et økt antall virksomheter, vil kostnadene ved ordningen øke.

Departementet foreslår ikke at godkjenningsordningen skal være brukerfinansiert. Det legges dermed ikke opp til en godkjenningsordning som i utgangspunktet vil medføre økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Ordningen kan imidlertid medføre administrative konsekvenser ved at virksomhetene må gjennomføre en søknadsprosess og følge eventuelle krav knyttet til oppfølging i etterkant av at godkjenning er gitt, for eksempel melding og innsending av fornyet dokumentasjon med jevne mellomrom, tilsvarende godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter. De administrative kostnadene av forslaget vil derfor knytte seg til at virksomhetene må fylle ut en søknad, fremskaffe dokumentasjon for at de oppfyller de lovpålagte kravene og oversende dokumentasjonen til Arbeidstilsynet. Departementet legger til grunn at den dokumentasjonen det er aktuelt å kreve, vil være lett tilgjengelig for virksomhetene og at søknadsprosessen derfor ikke vil være særlig arbeidskrevende.

10.3 Endring i allmenngjøringsloven

Forslaget om å klargjøre arbeidsmiljømyndighetenes påleggskompetanse etter allmenngjøringsloven vil 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.

10.4 Endring i lov om obligatorisk tjenstepensjon

Innføring av en straffehjemmel i lov om obligatorisk tjenstepensjon for brudd på lovens bestemmelser om opprettelse og innskuddsbetaling innebærer en nykriminalisering og vil således ha konsekvenser for strafferettspleien og den som blir ilagt straff, i den utstrekning straffebestemmelsen blir anvendt i praksis.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til allmenngjøringsloven § 11 annet ledd

På bakgrunn av uttalelser i Ot.prp. nr. 92 (2005–2006) om hvordan vedtakskompetansen etter § 11 skal anvendes, klargjøres det gjennom en uttrykkelig presisering i allmenngjøringsloven § 11 at det kan gis pålegg om oppfyllelse av plikten til å yte fastsatt lønn og annen godtgjøring som følger av en allmenngjøringsforskrift.

Et pålegg om oppfyllelse av betalingsforpliktelsen vil prinsipielt sett anses oppfylt når betaling iht. den aktuelle allmenngjøringsforskriften faktisk har skjedd. Det vises det nærmere omtale i punkt 6.4.

Til straffeloven § 395

Paragrafen er ny. Bestemmelsen er ment å omfatte tilfeller hvor plikt til å betale lønn, feriepenger eller annen godtgjøring til arbeidstaker utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning ikke overholdes. Ved vurderingen av hvem som er å anse som arbeidstaker, må definisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd legges til grunn.

Straffesubjekt er den som plikten til å betale lønn med videre påhviler. Dette vil som regel være arbeidsgiver, men også andre rettssubjekter kan ansvarliggjøres dersom det er rettslig grunnlag for det. Ved vurderingen av hvilke juridiske og fysiske personer som har plikt til å betale lønn i kraft av sin stilling som arbeidsgiver er det naturlig å se hen til definisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd.

Straffansvaret omfatter brudd både på lov- hjemlede og avtalebaserte forpliktelser overfor arbeidstakere. Både individuell avtale og tariff-avtale 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 ellefte ledd vil være omfattet. Med «annen godtgjøring» menes for eksempel betaling i form av naturalytelser og forskjellige former for ulempe-tillegg eller utgiftsdekning. Bestemmelsen

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

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.

Straff skal bare komme til anvendelse når unnlåtelsen ut fra omstendighetene fremstår som utilbørlig. Reservasjonen kan komme til anvendelse der betalingsunnlåtelsen skyldes annet forhold enn hva lønnsstyrbestemmelsen etter sitt formål er ment å ramme, det vises til proposisjonens punkt. 4.5.2. Det vises forøvrig til omtale av lovbestemmelsens utforming i punkt 4.5.

Til straffeloven § 396

Det vises til proposisjonens punkt 4.5.6.

Til arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd

Endringen innebærer at lovhjemmelen utvides slik at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om at det skal gjelde et krav om godkjenning for virksomheter som tilbyr «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn». Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om innholdet i godkjenningsordningen. Ved fastsettelse av slike regler, vil det være ulovlig å benytte tjenester fra virksomheter uten godkjenning. Ordlyden «tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn» omfatter flere bilrelaterte tjenester. Den omfatter blant annet bilpleie, som foruten bilvask, inkluderer tjenester som eksempelvis service og vedlikehold av lakkerte og ulakkerte overflater, reparasjon og vedlikehold av interiør i bilen, samt reparasjon av småskader som ripe-skader og steinsprut. Ordlyden inkluderer også andre bilrelaterte tjenester, herunder skifte og lagring av dekk/hjul, samt kjøretøyverksteder. Når det gjelder begrepet motorvogn, vises det til definisjonen i vegtrafikkloven § 2 andre ledd. Det

vises for øvrig til proposisjonens punkt 9.6.1 og 9.6.2.

Til arbeidsmiljøloven § 14-15 andre ledd

Nytt andre ledd i § 14-15 innebærer i første punktum at lønn i penger som klar hovedregel skal betales via bank til arbeidstakers konto. Kravet gjelder også for feriepenger og annen godtgjøring i penger. Kravet om å utbetale lønn «via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling» er samme formulering som i skatteloven § 6-51 og skal forstås på samme måte.

Andre punktum åpner for at lønn likevel kan utbetales i kontanter dersom utbetaling via bank er umulig eller det er svært byrdefullt for arbeidsgiver eller arbeidstaker å utbetale lønn via bank. Unntaket skal forstås strengt og forbeholdes spesielle tilfeller. Det vises til nærmere omtale av lovforslaget i punktene 8.4.1, 8.4.2, 8.4.5 og 8.4.6.

Til arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd

Forslaget innebærer at kravet om lønnsutbetaling via bank i § 14-15 andre ledd underlegges tilsynsmyndighetenes vedtakskompetanse. Dette innebærer også at tilsynet etter omstendighetene vil kunne benytte tvangsmulkt eller stansing etter §§ 18-7 og 18-8 som pressmiddel for å tvinge gjennom et pålegg om å etterleve bestemmelsen. Det vil også kunne benyttes overtredelsesgebyr etter § 18-10 som reaksjon mot brudd på bestemmelsen. Det vises til nærmere omtale i punkt 8.4.3.

Til arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd

Lovendringen innebærer at strafferammen etter denne bestemmelsen heves fra fengsel inntil tre år til fengsel inntil *fem* år. Utvidelse av den øvre strafferammen i andre ledd fra tre til fem år vil også innebære at foreldelsesfristen for arbeidsgivers straffansvar etter § 19-1 økes fra fem til ti år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Til lov om offentlig tjenestepensjon § 8 a

Lov om obligatorisk tjenestepensjon har tidligere ikke hatt en særskilt straffebestemmelse for brudd på lovens krav.

Ny § 8 a vil gjøre det straffbart både å la være å opprette pensjonsordning i medhold av lovens § 2, samt å unnlate å yte innskudd i medhold av lovens § 4 (innskuddsbaserte pensjonsordninger) og unnlate å utforme pensjonsplanen i medhold av lovens § 5 (ytelsesbaserte pensjonsordninger).

Straffesubjekt er foretaket selv eller den som leder foretaket.

Det vises til nærmere omtale av forslaget i punkt 5.4.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)

I

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. 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.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

Ny § 395 skal lyde:

§ 395 *Lønnstyveri*

Den som utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre misligholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Ny § 396 skal lyde:

§ 396 *Grovt lønnstyveri*

Grovt lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om tyveriet er grovt, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen gjelder en betydelig verdi, har et systematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnsskadelig.

III

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

§ 4-1 åttende ledd skal lyde:

(8) Når hensynet til helse, miljø og sikkerhet tilsier det, kan departementet i forskrift gi bestemmelser om at virksomheter som tilbyr renholdstjenester eller tjenester i forbindelse med vedlikehold og reparasjon av motorvogn, må godkjennes av Arbeidstilsynet, og om det nærmere innholdet i en slik godkjenning. Når det stilles krav om slik godkjenning, vil det være ulovlig å benytte tjenester fra virksomheter uten godkjenning.

§ 14-15 nytt andre ledd skal lyde:

(2) *Lønn i penger, herunder feriepenger og annen godtgjøring i penger, skal utbetales fra arbeidsgiver via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling til arbeidstakers konto. Første punktum gjelder likevel ikke dersom slik betalingsmåte er umulig eller svært byrdefull for arbeidstaker eller arbeidsgiver.*

Nåværende andre til femte ledd blir tredje til sjette ledd.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt §§ 14-1 a, 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd bokstav f andre punktum og andre ledd siste punktum, § 14-12 første til tredje ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

§ 19-1 andre ledd skal lyde:

(2) 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.

IV

I lov 21. desember 2009 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon gjøres følgende endring:

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a. *Straff*

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av §§ 2, 4 og 5 straffes den som leder foretaket med bøter eller fengsel inntil 2 år. Straffansvar for foretaket er regulert i straffeloven §§ 27 og 28.

V

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.