



**Politidirektoratet**  
**Postboks 2090 Vika,**  
**0125 Oslo**

Deres referanse:  
20/122871

Vår referanse:

Sted, Dato  
Oslo, 27.11.2020

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

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

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

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

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

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

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

## **Kripos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.2. Om utformingen av straffebudet

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

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

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

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

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

### 1.3. Grovt "lønnstyveri"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **3. Om utvidelse av arbeidstilsynets vedtakskompetanse**

Kripos er enig med departementet i at arbeidstilsynets kompetanse ikke bør begrenses til å gi pålegg om å legge frem arbeidsavtaler og annen relevant dokumentasjon som viser at lønns-

og arbeidsvilkår er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, men at arbeidstilsynet også kan gi pålegg om faktisk utbetaling av avtalt/forskriftsfestet lønn, og at det kan kreves dokumentasjon for faktisk utbetalt lønn.

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

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

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

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

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

Med hilsen

**Kristin Ottesen Kvigne**

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:  
Anja Perminow Straand  
*politiadvokat*

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet