

**Høring om endringer i arbeidsmiljølovens  
og allmenngjøringslovens  
straffebestemmelser mv.**

**(Juni 2014)**

*Utstrekning av straffeansvaret og strafferammene*

## Innholdsfortegnelse

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Innledning.....  | 3  |
| 2     | Bakgrunn .....   | 4  |
| 3     | Gjeldende rett .....   | 5  |
| 3.1   | Straffeansvaret og strafferammer i arbeidsmiljøloven .....       | 5  |
| 3.1.1 | Oversikt.....  | 5  |
| 3.1.2 | Straffeansvaret for arbeidsgivere mv. ....                       | 5  |
| 3.1.3 | Straffeansvaret for arbeidstakere .....                          | 6  |
| 3.1.4 | Straffeansvaret for foretak .....                                | 6  |
| 3.2   | Straffeansvaret og strafferammer i allmenngjøringsloven .....    | 7  |
| 4     | Rettstilstanden i Sverige og Danmark .....                       | 8  |
| 4.1   | Sverige .....  | 8  |
| 4.2   | Danmark .....  | 9  |
| 5     | Håndhevspraksis .....  | 11 |
| 5.1   | Tilsynsmyndighetenes håndheving.....                             | 11 |
| 5.2   | Riksadvokaten/øverste påtalemyndighet .....                      | 13 |
| 5.3   | Politiet.....  | 14 |
| 6     | Vurdering av straffeansvaret i arbeidsmiljøloven .....           | 15 |
| 6.1   | Innledning.....  | 15 |
| 6.2   | Forarbeider til ny straffelov og NOU 2003:15 .....               | 15 |
| 6.3   | Krav til sanksjoner i EU-lovgivning.....                         | 16 |
| 6.4   | Departementets vurdering og forslag .....                        | 16 |
| 7     | Vurdering av straffeansvaret i allmenngjøringsloven .....        | 22 |
| 8     | Strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven ..... | 23 |
| 8.1   | Innledning.....  | 23 |
| 8.2   | Departementets vurdering og forslag .....                        | 23 |
| 8.3   | Prosessuelle konsekvenser.....                                   | 26 |
| 9     | Medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven.....               | 27 |
| 10    | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                  | 27 |
| 11    | Forslag til lovtekst.....  | 28 |

# 1 Innledning

Arbeidsmiljøloven inneholder både offentligrettslige vernebestemmelser om helse, miljø og sikkerhet, og privatrettslige regler knyttet til de avtalerettslige sidene av arbeidsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Lovens offentligrettslige bestemmelser håndheves av tilsynsmyndigheter på området (Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet eller Luftfartstilsynet), ved ileggelse av administrative reaksjons- eller sanksjonsmidler og/eller ved strafferettslig forfølgning. Lovens privatrettslige regler håndheves som hovedregel kun av den enkelte private part.

Straffeansvaret i arbeidsmiljøloven omfatter alle bestemmelsene i loven, med unntak av reglene om oppsigelsesvern. I praksis straffeforfølges imidlertid kun lovens helse, miljø- og sikkerhetsbestemmelser (i vid forstand), og bare alvorlige brudd på disse reglene. De mindre alvorlige overtredelsene håndheves administrativt av tilsynsmyndighetene.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å fjerne straffeansvaret for noen kapitler og bestemmelser i arbeidsmiljøloven som i dag i praksis ikke straffeforfølges. Straff for overtredelse av regelverket skal både ha en preventiv effekt og være holdningsskapende. Da bør også trusselen om straff være reell, noe departementet mener ikke alltid er tilfellet i dag.

Videre foreslås det å øke strafferammen i *arbeidsmiljøloven* til bøter eller fengsel i inntil *ett* år, eller begge deler, og fengsel i inntil *tre* år ved straffeskjerpene omstendigheter. Det foreslås også å øke strafferammen i *allmenngjøringsloven* til bøter eller fengsel i inntil *ett* år, og *to* år ved grove overtredelser.

Endelig foreslås det å innføre straffeansvar for den som *medvirker* til overtredelse av allmenngjøringsloven.

## 2 Bakgrunn

Arbeidslivet i Norge er i hovedsak preget av ryddige og gode arbeidsforhold. Det ser likevel ut til at deler av arbeidslivet i økende grad er en arena for kriminalitet, ikke bare relatert til brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, men også andre former for kriminalitet, så som skatte- og avgiftsunndragelser, hvitvasking av penger, menneskehandel, vold, trusler mv. Konkrete erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet viser at det er en negativ utvikling hvor særlig visse utsatte grupper arbeidstakere har ulovlige og uforsvarlige arbeidsforhold. Arbeidstilsynets erfaringer viser også at tilfeller med sosial dumping fortsetter å bre om seg, og at det stadig finnes nye måter å omgå regelverket på.

Sentralt i arbeidet med å bekjempe slike former for kriminalitet er et godt samarbeid mellom offentlige kontroll- og tilsynsmyndigheter. Det er i 2014 tatt flere grep for å styrke dette samarbeidet, både gjennom initiativ fra justismyndighetene og Arbeids- og sosialdepartementet. Samtidig har Arbeidstilsynet fått nye virkemidler for å gjøre tilsynet mer effektivt, og har fra 1. januar 2014 anledning til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på arbeidsmiljøregelverket. I de alvorligste tilfellene vil imidlertid ”tradisjonell” straffeforfølgning fortsatt være et helt sentralt verktøy.

Det fremgår av regjeringens politiske plattform at arbeidet mot sosial dumping skal fortsette. Arbeids- og sosialdepartementet har også på denne bakgrunn foretatt en vurdering av straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Gjennomgangen har for det første omfattet en vurdering av hvilke bestemmelser som bør være straffesanksjonert. En slik presisering av straffeansvaret bidrar også til å forenkle og tydeliggjøre loven og lage mer forutsigbare rammebetingelser. For det andre er det foretatt en vurdering av om strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er tilstrekkelige for de delene av regelverket som skal være straffesanksjonert.

## **3 Gjeldende rett**

### **3.1 Straffeansvaret og strafferammer i arbeidsmiljøloven**

#### **3.1.1 Oversikt**

Straffeansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i kapittel 19. Straffeansvaret for arbeidsgivere, innehavere av virksomhet og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten reguleres i § 19-1, mens arbeidstakeres straffeansvar reguleres i § 19-2. Straffeansvar for foretak er hjemlet i de generelle reglene i lov av 22. mai 1902 nr. 10 om almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) §§ 48 a og 48 b, og arbeidsmiljøloven § 19-3 henviser til disse reglene av informasjonshensyn. Den som hindrer offentlig myndighet kan ilegges straff i henhold til § 19-4. Påtalen er offentlig, jf. § 19-6, og overtredelse av loven regnes som en forseelse, jf. § 19-7.

Straffeansvaret er etter sin ordlyd meget vidt; enhver overtredelse av bestemmelse eller pålegg i eller i medhold av loven kan medføre et straffeansvar dersom skyldkravet er oppfylt. Straffeansvaret omfatter likevel ikke brudd på reglene ”om oppsigelsesvern”, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1.

Straffeloven av 1902 inneholder flere bestemmelser som til dels overlapper straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Straffelovens kapittel 22 om straff for forbrytelse mot liv, helse og helbred gjelder generelt, også arbeidslivet. Straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser, som også gjelder generelt, pålegger for eksempel straffeansvar for den som forårsaker ”...ildebrann, sammenstyrtning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke”. Straffeloven kapittel 36 om forseelser med hensyn til den alminnelige sunnhet fastsetter blant annet straffeansvar for den som overtrer forskrifter som er gitt for å trygge sunnheten eller sikkerheten i fabrikker, gruver, på jernbaner, skip mv., jf. § 365. Straffeloven inneholder også bestemmelser i kapittel 41 som er rettet direkte mot forhold i arbeidslivet, jf. §§ 409-413. Også særlovgivningen har bestemmelser som til dels overlapper bestemmelser i arbeidsmiljøloven, for eksempel brann- og eksplosjonslovgivningen.

Bestemmelsene i straffelovens kapittel 41 er ikke videreført i straffeloven av 2005. Man så ikke lenger behov for å videreføre disse bestemmelsene siden flere av de forhold som omhandles allerede er straffbare i eller i medhold av arbeidsmiljøloven. Loven er foreløpig ikke trådt i kraft, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009).

#### **3.1.2 Straffeansvaret for arbeidsgivere mv.**

Arbeidsgiver kan ilegges bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler, ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i

medhold av loven, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1 første ledd. Den som medvirker til slike overtredelser kan også ilegges straff, men dersom medvirkeren er arbeidstaker, reguleres straffeansvaret av § 19-2. Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil to år benyttes, jf. § 19-1 andre ledd. I vurderingen av om det foreligger særlig skjerpene omstendigheter skal det etter § 19-1 andre ledd andre punktum særlig vektlegges hvorvidt overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse, eller om den er foretatt eller fortsatt til tross for pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud 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 loven. Straffeansvaret gjelder hele arbeidsmiljøloven, med unntak av reglene i kapittel 14 og 15 ”om oppsigelsesvern”, jf. § 19-1 fjerde ledd.

### **3.1.3 Straffeansvaret for arbeidstakere**

Straffeansvaret for arbeidstakere er regulert i § 19-2. En arbeidstaker kan straffes ved forsettelig eller uaktsom overtredelse av sine plikter etter loven. Ved uaktsom overtredelse kan bøter ilegges, jf. § 19-2 første ledd, mens bøter eller fengsel i inntil tre måneder kan idømmes, eller begge deler, ved forsettelig eller grov uaktsom overtredelse, jf. § 19-2 andre ledd. Ved særlig skjerpene omstendigheter skjerpes straffen til fengsel i inntil ett år, jf. § 19-2 tredje ledd. Av § 19-2 tredje ledd andre punktum fremgår det at det særlig skal vektlegges hvorvidt overtredelsen var i strid med særskilt arbeids- eller sikkerhetsinstruks, og om arbeidstakeren forsto eller burde forstå at overtredelsen kunne medføre alvorlig fare for andres liv eller helse. Medvirkning kan straffes med bøter, jf. 19-2 første ledd.

### **3.1.4 Straffeansvaret for foretak**

Straffeansvar for foretak reguleres av de generelle reglene om foretaksstraff i straffeloven §§ 48 a og 48 b. Arbeidsmiljøloven § 19-3 henviser til disse reglene.

Et foretak kan straffes med bøter for overtredelser som er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Dette innebærer at et foretak også kan straffes for anonyme og kumulative feil. Straffeansvaret er fakultativt, jf. straffelovens § 48 b, som gir eksempler på hvilke hensyn som særlig skal vektlegges ved avgjørelsen av om det skal ilegges foretaksstraff og ved utmåling av slik straff. Ved iverksettelse av straffeloven av 2005 vil bestemmelsene om foretaksstraff i all hovedsak bli videreført i §§ 27 og 28, men slik at straffeansvaret i utgangspunktet blir objektivt.

### **3.2 Straffeansvaret og strafferammer i allmenngjøringsloven**

Straffeansvaret i allmenngjøringsloven fremgår av lovens § 15. En arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda kan straffes med bøter. Det samme gjelder den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. I motsetning til arbeidsmiljøloven inneholder ikke allmenngjøringsloven et eksplisitt medvirkningsansvar, og ut fra dagens ordlyd er det vanskelig å innfortolke et slikt ansvar.

Loven åpner opp for å reise privat straffesak for berørte arbeidstakere eller deres fagforening.

## 4 Rettstilstanden i Sverige og Danmark

### 4.1 Sverige

I Sverige er det særlig ”Arbetsmiljölagen”, ”Arbetsmiljöförordningen” og ”Arbetsstidslagen” som er relevant å nevne i denne forbindelse. Regelverket er straffesanksjonert, men i adskillig mindre grad enn i Norge. Omlag 10 prosent av bestemmelsene er direkte straffebelagt.

Arbetsmiljöverket i Sverige kan illegge såkalt ”föreläggande” og ”förbud” (tilsvarende det norske pålegg) ved brudd på reglene, eventuelt kombinert med ”vite” (tvangsmulkt). Arbetsmiljöverket kan dessuten illegge en sanksjonsavgift (overtredelsesgebyr) ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i arbeidsmiljøregelverket, typisk for overtredelser av sikkerhetsbestemmelser. Sanksjonsavgifter brukes i utgangspunktet i de tilfeller der det er lett å avgjøre om det foreligger et regelverksbrudd eller ikke. Dersom sanksjonsavgift ikke er gitt, vil overtredelse etter loven kunne medføre en straffesanksjon i stedet. Se nærmere om dette i Prop. 83 L (2012-13) punkt 3.4.4.4.

Straffeansvaret er regulert både i den svenske straffeloven (”Brottsbalken”), i arbeidsmiljø- og arbeidstidslagen, og i en rekke forskrifter som Arbetsmiljöverket er ansvarlig for. Brottsbalken anvendes ved brudd på pliktene som følger av arbeidsmiljölagen kapittel 3. I disse tilfellene kan vedkommende bli dømt for brudd på arbeidsmiljøregelverket til den straff som følger av arbeidsmiljøloven der bruddet har ført til dødsfall, kroppsskade, sykdom eller fare for slike hendelser. Det kreves forsett eller uaktsomhet, og det må være årsakssammenheng mellom overtredelsen og virkningen av overtredelsen (kroppsskaden, sykdommen etc). Fysiske eller juridiske personer som driver virksomhet av økonomisk art kan illegges foretaksbot i henhold til brottsbalken.

Straffeansvar på arbeidsmiljøområdet inntreer som hovedregel først etter at tilsynsmyndigheten har meddelt et påbud, og påbudet ikke etterkommes. Visse bestemmelser i loven og i forskriftene er likevel direkte straffesanksjonerte. Loven og forskriftene angir selv hvilke overtredelser som medfører straffeansvar. I disse tilfellene kreves det ikke noen skadeeffekt eller at en konkret fare har oppstått.

Den som forsettelig eller uaktsomt overtrer en straffesanksjonert regel i arbeidsmiljøregelverket kan idømmes bøter eller fengsel i opptil ett år.

Straffeansvar for overtredelser av arbeidstidsbestemmelsene inntreer så snart en arbeidsgiver har benyttet en arbeidstaker i strid med arbeidstidslovens bestemmelser om arbeidstid. Brudd kan gi bot eller fengsel i inntil to år.

I SOU 2011:57 ”En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner” ble det blant annet foreslått å fjerne straffeansvaret for hoveddelen av de bestemmelser i



Arbetsmiljöverkets forskrifter som i dag er straffebelagt. Utredningen foreslo også at straffeansvaret i hovedsak erstattes med administrative sanksjoner på arbeidstidsområdet. Straffesanksjoner foreslås opprettholdt for visse overtredelser, og begrunnes blant annet i reglens beskyttelseskarakter, den preventive effekten og egnetheten til en eventuell sanksjonsavgift. I Prop. 2012/13:143: ”*Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*” fulgte regjeringen opp forslaget, og Riksdagen ga sin tilslutning 17. juni 2013. Endringene vil tre i kraft fra 1. juli 2014.

## 4.2 Danmark

I Danmark er de mest sentrale lovene på arbeidsmiljøområdet arbejdsmiljøloven og arbejdstidsloven. Arbejdstilsynet fører tilsyn med regelverket, og gir vanligvis en administrativ sanksjon i form av forbud eller påbud ved overtredelser av regelverket.

Arbejdsmiljøloven regulerer straffeansvar både for arbeidsgivere (både fysiske og juridiske personer) og arbeidstakere. Loven spesifiserer hvilke overtredelser som kan medføre straffeansvar: Brudd på plikten til fullt forsvarlige arbeidsforhold når det gjelder sikkerhet og sunnhet (bestemmelser om arbeidets utførelse, innretning, tekniske hjelpemidler, stoffer og materialer med videre), krav om skriftlig arbeidsplassvurdering, plikt til å føre tilsyn med at arbeidet utføres forsvarlig, plikt til å informere ansatte om ulykkes- og sykdomsfarer, plikt til å sørge for nødvendig opplæring og instruksjon, videreformidling av Arbejdstilsynets avgjørelser til arbeidsmiljørepresentanter og tillitsvalgte, sikre samarbeid, gi Arbejdstilsynet adgang til arbeidsplassen mv. Det er også straffbart å unnlate å følge pålegg.

Med mindre overtredelsen kan straffes etter strengere bestemmelse i annen lovgivning, straffes overtredelser med bøter eller fengsel i inntil ett år. Dersom overtredelsen har medført alvorlig personskade eller død, kan straffen stige til fengsel i inntil to år. Arbeidsgiver kan pålegges et bøteansvar for nærmere angitte bestemmelser selv om han ikke har opptrådt verken med forsett eller uaktsomhet (objektivt ansvar). Dette gjelder overtredelser av for eksempel bestemmelser knyttet til plikten til et fullt forsvarlig arbeidsforhold ifht. sikkerhet og sunnhet, plikten til å forberede arbeidsplassvurderinger, tilsynet over at arbeidet er utført trygt og uten helserisiko mv. Bøteansvaret inntreer først dersom overtredelsen kan tilskrives en eller flere personer som assosieres med bedriften eller til bedriften selv.

Arbejdstilsynet har myndighet til selv å reise straffesak når arbeidsgiver ikke har etterkommet påbud om å løse et konkret forhold. Arbejdstilsynet kan også reise straffesak ved overtredelser der det ikke er avgitt et forutgående pålegg, dersom

det kan konstateres en overtredelse av klare og velkjente regler eller praksis der det er dokumentert risiko for arbeidsulykker eller helseskadelig påvirkning. Arbeidsgiver kan straffes dersom vedkommende personlig overtrer loven, men kan også under visse betingelser straffes dersom en ansatt overtrer loven.

Arbejdsmiljøloven har føringer om straffeutmålingen. Det skal for eksempel betraktes som en skjerpende omstendighet ifht. utmålingen at ansatte forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer lovgivningens krav om anvendelse av personlig verneutstyr, utsagningsforanstaltninger, beskyttelsesutstyr, eller sikkerhetsforanstaltninger, forsvarlige arbeidsmetoder eller kran- eller gaffeltrucksertifikater. Fra 1. januar 2012 ble det innført nye regler for bøteutmåling, der det fremgår at man også skal vektlegge virksomhetens størrelse, i praksis målt etter antall ansatte i virksomheten på overtredelsestidspunktet. Boten forhøyes ved skjerpende omstendigheter (skade på liv eller helse, eller oppstått fare for slikt, at tidligere påbud er gitt om samme eller lignende forhold, at overtredelsen har medført eller forsøkt medført økonomisk vinning, eller der overtredelsen er begått med forsett eller grov uaktsomhet).

Arbejdstilsynet har for visse overtredelser av arbeidsmiljøreglene kompetanse til å avgjøre en sak ved administrativ sanksjon, såkalt ”administrativt bøteforelegg”, i stedet for politianmeldelse. Bøteforelegg kan kun gis ved klare og ukompliserte saker, der det er en dokumentert risiko for ulykker eller yrkeskader, eller det foreligger klar rettspraksis på området, og mottakeren av bøteforelegget ikke motsetter seg en slik saksavgjørelse.

## 5 Håndhevingspraksis

### 5.1 Tilsynsmyndighetenes håndheving

Arbeidstilsynet håndhever arbeidsmiljøloven og fører tilsyn med at arbeidsmiljøregelverket blir fulgt i virksomheter i fastlands-Norge og på Svalbard.

Arbeidstilsynets tilsynskompetanse omfatter arbeidsmiljølovens offentligrettslige bestemmelser. På enkelte områder har Arbeidstilsynet også myndighet til å håndheve regler som grenser til det privatrettslige, for eksempel kan Arbeidstilsynet håndheve reglene om attest og de formelle sidene av reglene om skriftlig arbeidsavtale. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med allmenngjøringsloven og kan gi virksomhetene pålegg om å fremlegge relevant dokumentasjon som viser at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med allmenngjøringsforskrifter.

Arbeidstilsynet tilpasser sine reaksjoner når det avdekkes brudd på regelverket til alvorligheten i saken, og har en rekke reaksjonsformer til disposisjon.

Arbeidstilsynet kan blant annet gi pålegg om utbedring innen en fastsatt frist og ilegge tvangsmulkt for å fremtvinge etterlevelse. Etter omstendighetene kan det fattes vedtak om stansing av virksomhet og det kan ilegges overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med pønalt formål, og brukes etter Arbeidstilsynets retningslinjer der øvrige reaksjonsmidler ikke anses egnet eller tilstrekkelig. Et typisk eksempel på tilfeller hvor ileggelse av overtredelsesgebyr kan være hensiktsmessig, er når virksomheten gjentatte ganger begår samme type regelverksbrudd, til tross for et tidligere pålegg.

Overtredelsesgebyr kan imidlertid også ilegges ved første gangs overtredelse av et regelverkskrav. Dette kan for eksempel være aktuelt ved overtredelser som i dag ikke anses alvorlige nok til å bli politianmeldt, men som likevel er så kritikkverdige at bruddet bør avstedkomme en reaksjon, jf. Prop. 83 L (2012-2013) punkt 3.4.8.2.

Arbeidstilsynet skal i henhold til sine retningslinjer politianmelde grove og/eller gjentatte brudd på arbeidsmiljøregelverket eller ved mistanke om slike brudd, samt saker der det er særlig viktig for Arbeidstilsynet å reagere. I tillegg til overtredelser i forbindelse med ulykker, anmelder Arbeidstilsynet således alvorlige brudd på lovens helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser. Dette gjelder for eksempel overtredelser av bestemmelser om arbeidstid, arbeid med asbest, arbeid i høyden, brudd på stansingsvedtak og saker om sosial dumping (grov underbetaling, manglende avlønning, dårlige boforhold mv.). Arbeidstilsynets anmeldelsespraksis bygger blant annet på Riksadvokatens arbeidsmiljørundskriv fra 1996 hvor det fremgår at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er et prioritert område.

I 2013 ble det gjennomført 15 964 tilsyn, og gitt totalt 5759 reaksjoner. Det ble gitt vedtak om stans i 388 tilsyn og gitt totalt 2362 vedtak om tvangsmulkt. 154 virksomheter ble meldt til politiet. Sammenlignet med tidligere år er antall saker Arbeidstilsynet har meldt til politiet økende, fra 46 i 2010, 67 i 2011 og 141 i 2012. Tall fra SSB (jf. tabell under) viser at det årlig etterforskes i overkant av 300 saker som gjelder overtredelser av arbeidsmiljøloven. Antallet overtredelser som etterforskes er økende, i 2012 ble det etterforsket 343 saker. Tallene omfatter både anmeldelser fra tilsynsmyndighetene og saker politiet får inn på annen måte, for eksempel ulykkessaker som arbeidsgiver har plikt til å melde etter arbeidsmiljøloven. Når det gjelder utfallet av sakene, ble det ilagt forelegg i 70 prosent av de oppklarte sakene i 2012. I saker med uoppklarte lovbrudd er hovedvekten henlagt pga. manglende bevis.

| <b>Lovbrudd etterforsket etter lovbruddstype, politiets avgjørelse, tid og statistikkvariabel</b> |                              |                              |                              |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
|   | <b>2010</b>                  | <b>2011</b>                  | <b>2012</b>                  |
|   | <b>Lovbrudd etterforsket</b> | <b>Lovbrudd etterforsket</b> | <b>Lovbrudd etterforsket</b> |
| Forseelse mot arbeidsmiljøloven   |                              |                              |                              |
| Alle avgjørelser  | 325                          | 326                          | 343                          |
| Uoppklarte lovbrudd   | 156                          | 139                          | 145                          |
| – Henlagt, manglende opplysning om gjerningsperson  | 4                            | 8                            | 3                            |
| – Henlagt, manglende bevis  | 132                          | 117                          | 116                          |
| – Henlagt, manglende saksbehandlingsskapasitet  | 17                           | 14                           | 26                           |
| – Andre uoppklarte  | 3                            | 0                            | 0                            |
| Oppklarte lovbrudd  | 169                          | 187                          | 198                          |
| – Henlagt, siktede ikke strafferettslig ansvarlig   | 1                            | 0                            | 1                            |
| – Overført til konfliktråd  | 0                            | 0                            | 0                            |
| – Forelegg  | 131                          | 119                          | 138                          |
| – Tiltale   | 3                            | 37                           | 13                           |
| – Påtaleunntatelse og andre oppklarte   | 34                           | 31                           | 46                           |

Petroleumstilsynet er også tilsynsmyndighet for arbeidsmiljøloven.

Tilsynsansvaret omfatter arbeidsmiljøforholdene i petroleumsvirksomheten til havs og på nærmere bestemte landanlegg. Petroleumstilsynet har på sitt tilsynsområde samme rolle og myndighet som Arbeidstilsynet, og har de samme reaksjonsmidlene tilgjengelig.

Petroleumstilsynet benytter ofte såkalte henstillinger, det vil si en påpeking av brudd på regelverket hvor det bes om svar på hvordan dette blir håndtert. Dersom tilbakemeldingen ikke er tilfredsstillende, følges det opp med varsel om pålegg og deretter eventuelt pålegg. Når det foreligger særlige grunner, vanligvis der det har

oppstått fare- og ulykkessituasjoner som truer sikkerheten, kan aktiviteten stanses i den utstrekning det er nødvendig. I alvorlige tilfeller kan det være aktuelt å gi tvangsmulkt for å sikre at pålegget som er gitt blir oppfylt, eller anmelde forholdet til politiet.

Tvangsmulkt, stans og politianmeldelse blir i liten grad benyttet. Politiet igangsetter ofte selv etterforskning i tilfeller hvor anmeldelse ellers kunne vært aktuelt. Tall fra Rogaland politidistrikt og Rogaland Statsadvokatembeter viser at det har blitt igangsatt etterforskning i omkring 24 saker de siste tre år.

## 5.2 Riksadvokaten/øverste påtalemyndighet

Riksadvokaten utgir et prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen. Her fremgår det at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er et (av flere) sentrale og landsdekkende prioriterte områder. Slike skal gis forrang i straffesaksbehandlingen dersom det er knapphet på ressurser og oppklares så langt det er mulig. Riksadvokaten understreker en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Alvorlige brudd og tilsidesettelser av sikkerhetsforskrifter og internkontrollrutiner *skal* møtes med strafferettslig forfølgning og reaksjon, selv om det ikke er inntrådt ulykke eller påvist skade. Ulovlig bruk av arbeidskraft kan (avhengig av omfang) være alvorlig økonomisk kriminalitet, som omfattes av Riksadvokatens retningslinjer om organisert kriminalitet. Når det gjelder saker om sosial dumping, fremgår det av rundskrivet at det bare er de alvorligste tilfellene som politianmeldes, og at politiet må følge dette effektivt opp både med rask saksbehandling og ved adekvat reaksjon.

Riksadvokaten har også gitt ut et eget rundskriv om arbeidsmiljøkriminalitet. Her fremgår blant annet at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Brudd på sikkerhetsbestemmelser og verneregler, manglende overholdelse av pålegg som skal hindre skade, åpenbare brudd på lovens regler om meldeplikt, godkjenning, samtykke mv., samt graverende brudd på internkontrollforskriften skal særlig prioriteres ifølge rundskrivet. Riksadvokaten understreker at det må reageres selv om det ikke er inntruffet ulykke eller oppstått skade ved alvorlig tilsidesettelse av sikkerhetskrav. Rundskrivet gir også eksempler på hvilke sakstyper som typisk skal undergis en strafferettslig forfølgning: Større arbeidsulykker, eksplosjoner eller brann, uansett personskaade, og etter melding fra Arbeidstilsynet, mindre alvorlige arbeidsulykker, overtredelse av reglene om arbeidsgivers meldeplikt, graverende sikkerhetssvikt, melding om helseskade, helserisiko, mistanke om dette, manglede etterlevelse av pålegg for å hindre eller avverge farlige forhold, og pålegg for å fremme sikkerheten, manglende godkjenning, samtykke mv., utilfredsstillende organisering av vernetjenesten eller internkontrollen, til tross for pålegg, brudd eller mistanke om brudd på forbud mot farlig arbeid, farlige redskaper, sprengstoff, nattarbeid mv.

for barn og ungdom, arbeidstakers brudd mot instruks og påbud om bruk av verneutstyr og arbeidets sikkerhetsmessige utførelse, gjentatte overtredelser av arbeidstid og forsettelige hindringer for utøvelse av tilsyn mv. Rundskrivet har også nærmere retningslinjer om samarbeid med tilsynsmyndigheter. Riksadvokatens føringer har etter det opplyste medført økt fokus og oppfølging hos politiet.

### **5.3 Politiet**

Politidirektoratet har det nasjonale ansvaret for å lede og samordne politiets samlede innsats på miljøområdet (herunder arbeidsmiljøområdet) og gir retningslinjer til politidistrikt og særorgan om ressursbruk og rapporteringer. ØKOKRIM har et bistandsansvar og skal veilede og gi råd til politiet i behandling av miljø saker slik at de fleste sakene kan avgjøres lokalt. ØKOKRIM kan overta ansvar for etterforskning og/eller påtalearbeid i enkelte saker, særlig omfattende saker, saker med forbindelser til utlandet og saker av prinsipiell karakter.

## **6 Vurdering av straffeansvaret i arbeidsmiljøloven**

### **6.1 Innledning**

Helt fra den første arbeidervernlovgivningen fra slutten av 1800-tallet har vernelovgivningen inneholdt straffebestemmelser. Da var det imidlertid kun overtredelser av bestemmelser som var gitt for å sikre arbeidstakernes ”Sunhed, Liv og Lemmer”, om bruk av barn i arbeid, søn- og helligdagsarbeid, manglende oppfølging av pålegg, brudd på bistandsplikt ved tilsyn av tekniske innretninger mv., som var straffebelagt. Også arbeidervernloven av 1936 hadde et slikt presist avgrenset straffeansvar. Ved innføringen av arbeidsmiljøloven i 1977 ble straffeansvaret gjort tilnærmet generelt (kun med unntak av oppsigelsesvernet), uten noen nærmere begrunnelse. Dette vide straffeansvaret ble i all hovedsak videreført i arbeidsmiljøloven av 2005.

Straff er samfunnets strengeste reaksjon, og bør forbeholdes alvorlige overtredelser av regelverket. Det er særlig hensynet til allmennprevensjon som begrunner hvorfor lovgivningen er sanksjonert med straff. Straffebestemmelsene er således ment å virke avskrekkende og holdningsskapende. For at straffen skal kunne ha en slik preventiv effekt, er det etter departementets syn en forutsetning at straffeansvaret oppleves som en reell trussel. Dagens praksis viser at dette ikke er tilfelle når det gjelder flere av arbeidsmiljølovens kapitler. For store deler av loven er andre håndhevingsmekanismer mer egnede enn straffeforfølgning, og det er disse som anvendes i praksis.

Det er viktig å signalisere hvilke saker som er så viktige at tilsynsmyndigheter og politiet bør prioritere å straffeforfølge dem. Departementet har på denne bakgrunn foretatt en vurdering av hvilke av lovens regler som bør være belagt med straffetrussel. Departementets nærmere vurdering og forslag fremkommer nedenfor i punkt 6.4. Først redegjøres kort for de prinsipper for straff som presenteres i forarbeidene til den nye straffeloven, deretter kort om krav til sanksjoner i EU-lovgivning.

### **6.2 Forarbeider til ny straffelov og NOU 2003:15**

I forarbeidene til ny straffelov ble det drøftet hvilke handlinger som burde gjøres straffbare, jf. Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002:4) og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004). Straffelovkommisjonen fremhevet særlig at man burde være tilbakeholden med straff, og at straff i utgangspunktet bare burde brukes som reaksjon ovenfor handlinger:

- som fører til skade eller fare for skade (skadefølgeprinsippet),

- dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes, eller åpenbart ikke er tilstrekkelige (subsidiaritetsprinsippet) og
  - dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.
- Justisdepartementet sluttet seg i det vesentlige til disse prinsipielle utgangspunktene i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004).

Det såkalte Sanksjonsutvalget behandlet også prinsipper for straff, jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Formålet med utredningen var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser utenfor straffelovens virkeområde som ville innebære et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utvalget fremhever til dels tilsvarende hensyn som Straffelovkommisjonen, men formulerte hensynene noe annerledes. Utvalget mente at spørsmålet om kriminalisering ved brudd på særlovgivningen burde knyttes til fem hensyn (se s. 20):

- hensynet til nødvendigheten av en sanksjon (hvorvidt det er nødvendig å reagere med straff),
- hensynet til subsidiaritet (det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annet vis),
- hensynet til de vernede interesser (kun viktige interesser i et samfunnsmessig perspektiv burde forsvare bruk av straff),
- hensynet til alvorlighet (straff bør forebeholdes de alvorlige overtredelsene) og
- hensynet til håndheving (forutsetningen bør være at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket, og straffetrusselen håndhevet).

Justisdepartementet signaliserte i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 88 at de sluttet seg i ”det vesentlige til vurderingene i [...] Sanksjonsutvalgets utredning.” Forslagene er foreløpig ikke fremmet som formelle lovforslag.

### **6.3 Krav til sanksjoner i EU-lovgivning**

Arbeidsmiljøloven implementerer mange EU-direktiver som følge av våre forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Som utgangspunkt anses ikke strafferettslig regulering å falle innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Selv om direktivene på arbeidsmiljøområdet vanligvis krever at medlemsstatene innfører *effektive sanksjoner* for å håndheve reglene, oppstilles det ikke krav til at overtredelser må kunne forfølges strafferettslig. Departementet anser derfor ikke at det finnes EU-rettslige begrensninger for å fjerne straffeansvar for enkelte deler av arbeidsmiljøloven.

### **6.4 Departementets vurdering og forslag**

Arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser om fullt forsvarlig arbeidsmiljø har som formål å verne liv og helse. Departementet ser det som nødvendig å opprettholde



straffeansvaret for overtredelse av disse reglene. Dette gjelder særlig bestemmelsene i lovens kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, kapittel 3 om virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet og kapittel 4 om krav til arbeidsmiljøet. Det samme gjelder etter departementets syn for bestemmelser som skal støtte opp under arbeidsmiljøkravene, som eksempelvis bestemmelser om den organiserte vernetjenesten i lovens kapittel 6 og 7 og bestemmelser om arbeid av barn og ungdom i kapittel 11.

Departementet ser også behov for å opprettholde straffetrusselen for overtredelse av bestemmelsene om arbeidstid (lovens kapittel 10). Et av hovedformålene med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie helsemessige og sosiale belastninger. Lengden på arbeidsøktene, lengden på hvileperiodene og fordeling og plassering av arbeidet over tid, er alle forhold som kan påvirke arbeidstakers helse. Videre avveier arbeidstidsbestemmelsene risikoen for feilhandlinger slik at arbeidstakerne ikke utsetter seg selv og andre for fare.

De bestemmelser i lovens kapittel 14 og 15 som regulerer *stillingsvernet*, er allerede unntatt straffeansvar. Kapittel 14, 15 og 16 regulerer imidlertid også øvrige kontraktrettslige sider av arbeidsforholdet, og som i dag altså er belagt med trussel om straff. Departementet foreslår at *hele* kapittel 14, 15 og 16 skal være unntatt fra straffeansvaret.

I tillegg foreslår departementet å fjerne straffeansvaret for kapittel 8 om informasjon og drøfting, kapittel 9 om kontrolltiltak i virksomheten, kapittel 12 om rett til permisjon og kapittel 13 om vern mot diskriminering. Felles for disse reglene er at de i hovedsak regulerer privatrettslige forhold mellom partene. Departementet er ikke kjent med at overtredelser av disse reglene i praksis har vært straffeforfulgt. Overtredelser av bestemmelser i disse kapitlene håndheves i praksis enten av relevant tilsynsmyndighet eller av den private part selv, ved å bringe saken inn for særskilt nemndsbehandling eller for de alminnelige domstolene.

Departementet går i det følgende nærmere inn på de kapitler det foreslås å fjerne straffeansvaret for.

*Arbeidsmiljøloven kapittel 8* inneholder regler om informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte. Bestemmelsene ble innført for å gjennomføre direktiv 2002/14/EF om fastsettelse av en generell ramme for informasjon til og konsultasjon med arbeidstakere i Det europeiske fellesskap. Formålet med bestemmelsene er å sikre at arbeidstakere involveres i virksomhetens drift og i de beslutninger som vedrører dem, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) kapittel 10.4.1.

Reglene om informasjon og drøfting kan fravikes ved tariffavtale, og i praksis går tariffavtalte informasjons- og drøftingsregler ofte lenger enn det som følger av

arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens kapittel 8 får anvendelse for virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere. Plikten til informasjon og drøfting gjelder overfor de tillitsvalgte i virksomheten, og ikke de enkelte ansatte individuelt.

Arbeidsgivers plikt til informasjon og drøfting omfatter generelle og overordnede forhold ved virksomheten, som sysselsettingssituasjonen og beslutninger om arbeidsorganisering og ansettelsesforhold. Det er etter departementets oppfatning gode grunner for å fjerne straffeansvaret for overtredelse av arbeidsmiljøloven kapittel 8 om informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte. Siden direktivet ble gjennomført i norsk rett i 2006, har det ikke vært behov i praksis for å håndheve reglene ved bruk av straff. Selv om reglene gjelder de ytre rammevilkårene for arbeidsforholdene og ansettelsesavtalene, og således er litt ”på siden” av Arbeidstilsynets primærkompetanse, har tilsynet påleggsmyndighet også for disse reglene. I praksis er dessuten reglene i stor grad gjennomført gjennom tariffavtaler, slik at eventuelle overtredelser håndheves i det tariffrettslige tvisteløsningssystemet (dvs. gjennom forhandlinger og eventuelt søksmål til Arbeidsretten). Departementet viser videre til at tvister om at arbeidsgiver unnlater å informere om fortrolige opplysninger vil kunne bringes inn for Bedriftsdemokratinevnda, dersom det ikke gjelder saker som er knyttet til tariffavtaler. Departementet anser disse håndhevingsmidlene som tilstrekkelige, herunder at EU-direktivets krav om effektive sanksjonsmidler ivaretas.

*Arbeidsmiljøloven kapittel 9* har bestemmelser om kontroll og overvåkning i arbeidslivet, og har nært slektskap til de generelle personvernreglene i personopplysningsloven. Personvernreglene i arbeidslivet gir anvisning på en interesseavveining mellom arbeidsgivers behov for å kontrollere hva som skjer i virksomheten, og arbeidstakerens behov for vern av personlige opplysninger og sin personlige integritet.

Rekkevidden av virksomhetenes adgang til å *iverksette* kontrolltiltak ovenfor sine ansatte og en motsvarende plikt for de ansatte til å finne seg i og medvirke til kontrollen er et arbeidsrettslig spørsmål som først og fremst reguleres i arbeidsmiljøloven, og håndheves av Arbeidstilsynet, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6. Selve adgangen til å *behandle* opplysninger som fremkommer som et resultat av kontrolltiltaket, dvs. innsamling, lagring, videreformidling mv. og som kan knyttes til bestemte ansatte reguleres først og fremst av lov 14. april 2000 nr. 13 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), og håndheves av Datatilsynet.

I personopplysningsloven er overtredelse av noen bestemmelser i loven belagt med straff, jf. lovens § 48. De bestemmelsene som er straffebelagt er unnlattelse av å sende melding, behandling av personopplysninger uten nødvendig konsesjon og overtredelse av konsesjonsvilkår, unnlattelse av å etterkomme pålegg fra

Datatilsynet, brudd på sikkerhetsbestemmelsen, markedsføringsforbudet, utlevering av bildeopptak samt brudd på informasjonsplikten. Overtredelser av disse bestemmelsene kan medføre bøter eller fengsel inntil ett år, eller begge deler, eventuelt tre år ved særdeles skjerpene omstendigheter. Loven hjemler også en erstatningsplikt for overtrederen i § 49. Datatilsynet har dessuten administrative reaksjons- og sanksjonsmidler til rådighet. Avgjørelser fra Datatilsynet kan påklages til Personvernemnda, jf. § 43.

Det at deler av personopplysningsloven er straffesanksjonert, kan etter departementets vurdering isolert sett tale for at de beslektede reglene i arbeidsmiljøloven også skal være det. Departementet finner dette likevel ikke avgjørende. Praksis viser at det ikke er behov for strafferettslig håndheving av arbeidsmiljøloven kapittel 9. Det anses tilstrekkelig og hensiktsmessig at regelverket håndheves administrativt av Arbeidstilsynet gjennom de ordinære reaksjonsmidlene som pålegg, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

*Arbeidsmiljøloven kapittel 12* regulerer diverse permisjonsrettigheter. Bestemmelsene har som formål å sikre arbeidstakere fri fra arbeid i forbindelse med svangerskap, fødsel, adopsjon mv., samt ved utdanning, offentlige verv og militærtjeneste mv. Reglene om permisjon oppfyller også internasjonal lovgivning; blant annet direktiv 92/85/EØF om iverksetting av tiltak som forbedrer helse og sikkerhet på arbeidsplassen for gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nylig har født eller som ammer, direktiv 96/34/EF om permisjon i forbindelse med fødsel og av andre familiemessige årsaker og ILO-konvensjon nr. 183 om mødrevern (som foreløpig ikke er ratifisert av Norge).

Arbeidstaker må selv kreve rettighetene oppfylt (med unntak av regelen om at mor skal ha 6 ukers permisjon etter fødsel). Departementet anser det lite praktisk med strafferettslig forfølgning av brudd på bestemmelsene i kapittel 12, og foreslår å fjerne straffetrusselen. Departementet viser i den forbindelse særlig til at tvister om permisjonsregelverket kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda for avgjørelse, jf. arbeidsmiljøloven § 17-2 første ledd.

*Kapittel 13* gir bestemmelser om vern mot diskriminering i arbeidslivet. Bestemmelsene gjennomfører blant annet forbudet mot aldersdiskriminering slik det fremkommer av direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til beskjeftigelse og erverv.

Arbeidsmiljøloven kapittel 13 regulerer også diskriminering på grunn av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon. Endelig gjelder diskrimineringsvernet i kapittel 13 arbeidstaker som arbeider *deltid* eller har en *midlertidig* arbeidskontrakt. Diskriminering på visse andre grunnlag (kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering) reguleres i annen diskrimineringslovgivning (lov av 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling

mellom kjønnene (likestillingsloven), lov av 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven), lov av 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) og lov av 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering).

Arbeidstaker som mener seg diskriminert, kan bringe saken inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet håndhever samtlige diskrimineringsgrunnlag, herunder grunnlagene i arbeidsmiljøloven, med unntak av forbudet mot diskriminering av deltids- og midlertidig ansatte. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan avgi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med regelverket. Dersom partene ikke frivillig retter seg etter en ombudsuttalelse, kan ombudet legge frem saken for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kan treffe vedtak om at diskrimineringsregelverket er overtrådt, og pålegge stans, retting og andre tiltak, eventuelt tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet.

Departementet mener at det ikke er tilstrekkelig grunn til å beholde straffetrusselen for brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Brudd på diskrimineringsvernet kan forfølges av den enkelte ved domstolene, i tillegg til klagebehandling av ombud og nemnd. Det vises i den forbindelse også til at regelverket gir arbeidstaker rett til oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Departementet viser videre til at sivilrettslige reaksjoner generelt er ansett for å være bedre egnet på dette området enn straff. Av øvrige diskrimineringsgrunnlag er det kun diskrimineringsloven om etnisitet som inneholder bestemmelser om straffeansvar, og dette som følge av internasjonale forpliktelser (FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK)).

*Kapittel 14 og 15* omhandler kontraktsrettslige sider av arbeidsforholdet. Etter gjeldende rett er reglene ”om oppsigelse” i kapittel 14 og 15 unntatt fra straffeansvar, jf. § 19-1 fjerde ledd. Dette omfatter både de materielle vilkårene for oppsigelse og avskjed, samt retten til å stå i stilling ved forhandlinger og søksmål, og virkninger av usaklig oppsigelse m.v. (§§ 15-6 til 15-14). Det gjelder også bestemmelsene om fortrinnsrett, om midlertidig ansettelse og om innleie av arbeidstakere.

Spørsmålet er om straffeansvaret også bør fjernes for de øvrige bestemmelsene i de to kapitlene. Dette omfatter bestemmelser i § 14-1 om informasjon om ledige stillinger, om krav til skriftlig arbeidsavtale i § 14-5, om utbetaling av lønn og feriepenger i § 14-15, bestemmelser om arbeidsreglement i §§14-16 til 14-20, bestemmelser om drøfting før beslutning om oppsigelse og drøftingsplikt ved

masseoppsigelser jf. §§ 15-1 og 15-2 og § 15-15 om arbeidstakers krav om skriftlig attest ved fratreden.

De aktuelle bestemmelsene gjelder forhold av privatrettslig karakter, som departementet anser det lite relevant å forfølge strafferettslig. På bakgrunn av at det i stor grad gjelder forhold som er mer egnet for sivilrettslig forfølging, har Arbeidstilsynet som hovedregel heller ikke påleggskompetanse ved overtredelse av disse bestemmelsene. Departementet kan heller ikke se at det foreligger internasjonale forpliktelser til hinder for å fjerne straffeansvaret for disse bestemmelsene.

*Kapittel 16* har bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Reglene gjennomfører direktiv 2001/23/EF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse av foretak, virksomheter eller deler av foretak eller virksomheter. Formålet med reglene er å sikre at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes når virksomheten skifter innehaver (arbeidsgiver).

Reglene er egentlig en del av oppsigelsesvernet, og er i likhet med disse bestemmelsene av privatrettslig karakter. Departementet viser til begrunnelsen over og foreslår å fjerne straffeansvaret også for bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse.

## 7 Vurdering av straffeansvaret i allmenngjøringsloven

Brudd på vedtak av Tariffnemnda er straffesanksjonert, jf. allmenngjøringsloven § 15. Både arbeidsgiver og den som handler i arbeidsgivers sted kan straffes. Slik bestemmelsen om straffeansvar etter allmenngjøringsloven er formulert, omfatter den imidlertid ikke brudd på loven som sådan, men brudd på lønns- og arbeidsvilkår som fremgår av *allmenngjøringsforskrifter*. Dette innebærer blant annet at overtredelser av informasjons- og påseplikt i allmenngjøringsloven § 12 for *oppdragsgivere* ikke er omfattet av straffeansvaret. Etter denne bestemmelsen gis det forskriftshjemmel til å pålegge oppdragsgiver en plikt til å påse at arbeidsgiveren oppfyller fastlagte lønns- og arbeidsvilkår overfor sine ansatte.

Brudd på denne bestemmelsen vil ofte innebære en økonomisk fordel for overtrederen i form av lavere pris på tjenesten. Etter departementets syn tilsier almenpreventive hensyn at også oppdragsgivere kan straffeforfølges ved manglende overholdelse av sine plikter. Departementet viser i den forbindelse til forslaget under punkt 9 om å innføre et medvirkningsansvar ved brudd på arbeidsmiljøloven. Departementet foreslår derfor å endre formuleringen av straffeansvaret i allmenngjøringsloven slik at den også omfatter brudd på oppdragsgivers plikter etter allmenngjøringsloven § 12. Det foreslås imidlertid ikke å innføre straffeansvar for overtredelse av bestemmelsen i § 13 om solidaransvar. Departementet viser til at bestemmelsen gjelder lønnsutbetaling og derfor er mer egnet for sivilrettslig forfølgning. Arbeidstilsynet har heller ikke påleggskompetanse ved overtredelse av denne bestemmelsen.

## **8 Strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven**

### **8.1 Innledning**

Som det fremgår ovenfor mener departementet at arbeidsmiljølovens regler om helse miljø, og sikkerhet, herunder arbeidstidsreguleringen, samt allmenngjøringslovens regler skal være straffesanksjonerte. Etter forslaget skal altså straffeansvaret gjelde regler som beskytter *liv og helse*, samt *grunnleggende arbeidsvilkår*.

Etter gjeldende strafferamme kan overtredelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller en kombinasjon, og inntil to års fengsel ved særlig skjerpene omstendigheter. Etter allmenngjøringsloven kan arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda ilegges bøtestraff. Etter departementets syn er gjeldende strafferammer uforholdsmessig lave sett i lys av de viktige hensynene lovene skal ivareta, også sammenlignet med strafferammene i øvrig miljølovgivning. Departementet foreslår derfor å heve strafferammene i arbeidsmiljøloven § 19-1 og allmenngjøringsloven. Det anses ikke å være behov for å endre i strafferammen for arbeidstakeres straffeansvar etter § 19-2.

### **8.2 Departementets vurdering og forslag**

Overtredelser av arbeidsmiljøregelverket kan være av forskjellig karakter og alvorlighetsgrad, og det er etter departementets syn viktig at strafferammene tar høyde for det.

En gjennomgang av dommer fra Høyesterett for perioden 1979 til 2010, lagmannsrettene for perioden 1996 til 2010 og tingrettene for perioden 1999 til 2010 viser etter departementets skjønn at straffeutmålingen gjennomgående ligger lavt. Tilsvarende inntrykk gir en undersøkelse foretatt av ØKOKRIM, hvor man gjennomgikk 338 dommer og forelegg for perioden 2002 til 2006. Til tross for svært alvorlige forhold, var det gitt foretaksbøter på under 10 000 kr, og bøter mot person ned til noen få tusen kroner. Det er i all hovedsak bøtestraff som benyttes, selv om det finnes enkelte eksempler på at også fengselsstraff idømmes. Avgjørelsen gjengitt i Rt. 2001 s. 110 kan nevnes som et eksempel på dette. I denne saken ble daglig leder av et mekanisk verksted ilagt en ubetinget fengselsstraff på 60 dager for overtredelse av arbeidsmiljøloven § 85 annet ledd (dagens § 19-1 andre ledd) etter en ulykke med en skinnegående portalkran (det mekaniske verkstedet ble ilagt en foretaksbot på kr 300 000 av herredsretten). I premissene uttalte Høyesterett blant annet følgende: ”Som fremhevet av aktor

viser lovgivning og rettsavgjørelser fra de senere år en skjerpet holdning overfor andre typer miljøovertrædelser. Etter min mening må det reageres med ubetinget fengselsstraff overfor A ved så alvorlige overtrædelser av arbeidsmiljøloven som det er tale om her.”

Etter departementets syn kan avgjørelsen tas til inntekt for at domstolene har lagt til grunn en viss skjerping av straffnivået for alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven. Etter departementets syn vil det likevel være behov for å heve strafferammen i arbeidsmiljøregelverket. Departementet er opptatt av at strafferammene i arbeidsmiljøregelverket skal signalisere alvorligheten av å overtre regelverket. Dette vil bidra til å styrke straffebestemmelsenes allmennpreventive og individualpreventive effekt for aktørene i arbeidslivet.

Departementet viser også til at det har skjedd en skjerping av strafferammene i øvrig miljølovgivning i tiden etter at avgjørelsen i Rt. 2001 s. 110 ble avsagt. Som eksempel kan det nevnes at naturmangfoldsloven (lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold), som trådte i kraft 1. juli 2009, har en strafferamme på bot eller fengsel i inntil ett år, men fengsel i inntil tre år ved skjerpene omstendigheter. Den samme strafferammen har markaloven, (lov av 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende områder), som trådte i kraft 1. september 2009. Forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og øvrig miljølovgivning fremstår etter departementets oppfatning ikke som konsistent.

Videre vises det til at en heving av strafferammene også vil kunne ha betydning for politiets prioritering av saker relatert til arbeidsmiljøkriminalitet. Kampen mot arbeidslivskriminalitet er viktig for myndighetene. En heving av strafferammene vil etter departementets oppfatning tydelig signalisere at dette området skal prioriteres. Videre vil en heving av strafferammen ha prosessuelle konsekvenser, blant annet når det gjelder adgangen til å bruke tvangsmidler etter straffeprosessloven og foreldelsesfristens lengde.

Departementet foreslår at strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 *første* ledd heves fra fengsel i tre måneder til *ett* år. Etter *andre* ledd kan det i dag idømmes fengsel i inntil to år dersom det foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Departementet foreslår å heve denne strafferammen til *tre* år. Forslaget innebærer at strafferammene i arbeidsmiljøloven kommer opp på samme nivå som andre sammenlignbare miljølover.

En strafferamme som den foreslåtte vil, slik departementet ser det, gi påtalemyndighet og domstoler tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse straffen i forhold til overtrædelsens alvorlighetsgrad. Dersom det er tale om svært alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser som har ført til eller kunne ha ført til fare for liv



og helse, bør det etter departementets syn vurderes om den øvre delen av strafferammen skal tas i bruk.

Departementet mener at påtalemyndighet og domstolene i enda større grad enn i dag bør differensiere etter alvorlighetsgraden av overtredelsen i den konkrete straffeutmålingen. Utmålingen av bøter og forelegg ligger på et forholdsvis lavt nivå i følge den gjennomgangen ØKOKRIM har foretatt. Dersom bøtenivået (eventuelt sammen med *inndragning*) ikke overstiger en eventuell økonomisk gevinst ved lovbruddet, vil straffen neppe ha tilstrekkelig allmennpreventiv effekt. Det er generelt viktig også å vurdere andre reaksjonsformer der dette er relevant, så som inndragning og rettighetstap (jf. straffeloven §§ 34 flg. og § 29).

Etter departementets vurdering er videre dagens strafferamme i *allmenngjøringsloven* for lav sett i forhold til de viktige hensynene loven skal ivareta. Departementet foreslår derfor at det i tillegg til bøtestraff skal være mulig å ilegge fengselstraff for overtredelser av loven. Departementet foreslår at strafferammen i *allmenngjøringsloven* utvides til fengsel i inntil ett år, og at grove overtredelser kan straffes med fengsel i inntil to år. For å avgjøre om en overtredelse er grov, bør det særlig sees hen til hvor stor differanse det er mellom allmenngjort tariff lønn og det som faktisk blir utbetalt til arbeidstaker. Det skjerpede straffealternativet kan således komme til anvendelse der det foreligger betydelig underbetaling av arbeidstakerne, eller ved andre betydelige avvik fra plikter etter en allmenngjøringsforskrift. Hvorvidt overtredelsene er grove må imidlertid vurderes etter en konkret helhetsvurdering. Det er særlig der arbeidstakerne blir vesentlig utnyttet slik at de havner i en sårbar sosial situasjon, som må karakteriseres som grovt. Eksempelvis nevnes tilfeller der underbetalingen er av en slik karakter at en arbeidstaker vil ha problemer med å livnære seg av den utbetalte lønnen. Et annet eksempel kan være tilfeller hvor en allmenngjort tariffavtale oppstiller krav til innkvarteringsforholdene, og hvor boforholdene som tilbys er helt uforsvarlige.

Departementet antar at selv om det innføres mulighet for fengselsstraff for brudd på *allmenngjøringsloven*, vil bøtestraffen fortsatt være den foretrukne straffereaksjonen i de mindre alvorlige tilfellene. Også når det gjelder utmåling av bøter for brudd på *allmenngjøringsloven*, vil departementet understreke viktigheten av at bøtene må ligge på et nivå som ivaretar lovens preventive og avskrekkende virkning. Brudd på *allmenngjøringsloven* vil ofte være økonomisk motivert slik at et tilstrekkelig høyt bøtenivå må antas å ha god allmennpreventiv effekt.

## 8.3 Prosessuelle konsekvenser

### *Tvangsmidler*

Høyere strafferamme i allmenngjøringsloven innebærer også noen prosessuelle konsekvenser. For politiet og påtalemyndigheten vil høyere strafferamme innebære en større adgang til å benytte tvangsmidler. Økt adgang til bruk av tvangsmidler kan lette etterforskningen av arbeidsmiljøkriminalitet for politi og påtalemyndigheten. Politiet kan for eksempel ikke pågripe og/eller fengse en person dersom handlingen vedkommende er mistenkt for ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeprosessloven §§ 171 og 184 annet ledd. Et annet eksempel er ransaking. Det er et vilkår for ransaking at vedkommende er mistenkt for en handling som kan føre til frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 192.

### *Foreldelse*

Høyere strafferamme i allmenngjøringsloven vil også ha betydning for når straffeansvaret etter loven foreldes. Det følger av straffeloven § 67 første ledd at foreldelsesfristen er to år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil ett år, mens fristen er (minst) fem år dersom strafferammen er strengere enn dette. Det er avklart gjennom rettspraksis at der straffen heves ved grove eller særlig skjerpende omstendigheter i sin alminnelighet, er det den skjerpede strafferammen som er avgjørende for når straffeansvaret foreldes, jf. Rt 1962 s. 494, Rt 1992 s. 723 og Rt 2009 s.1615.

Etter forslaget økes således foreldelsesfristen for brudd mot allmenngjøringsloven fra to år til fem år. Dette gjelder selv om det skulle være tale om et brudd på loven som ikke kan karakteriseres som grovt, slik at det er den foreslåtte strafferammen på inntil ett år som konkret kommer til anvendelse, ettersom det altså er bestemmelsens høyeste strafferamme som er bestemmende for foreldelsesfristens lengde.

## **9 Medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven**

Straff for medvirkning til overtredelse av arbeidsmiljøloven er særskilt regulert i arbeidsmiljøloven, men det kan vanskelig innfortolkes et medvirkningsansvar for brudd på allmenngjøringsloven. Det manglende medvirkningsansvaret kan i praksis medføre utfordringer for myndighetene ved håndhevingen av loven. I følge signaler fra politiet og i en evalueringsrapport fra Fafo om innførte tiltak mot sosial dumping fra 2011, gjelder dette særlig i saker der en utenlandsk virksomhet har hatt oppdrag i Norge, og vender tilbake til hjemlandet før en eventuell straffesak er ferdig behandlet her. Et ansvar for medvirkning i allmenngjøringsloven vil blant annet kunne gjøre det mulig å straffeforfølge en oppdragsgiver, dersom de øvrige straffevilkårene er oppfylt. Departementet vurderer dette som hensiktsmessig og foreslår å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven.

Når den nye straffeloven av 2005 trer i kraft vil det imidlertid innføres en generell bestemmelse om straffeansvar for medvirkning som også gjelder for særlovgivningen, jf. straffeloven 2005 § 15: ”Et straffebed rammer også den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt”. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2014 på høring forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven 2005. Det vises i høringsbrevet til at det tas sikte på at loven om ikraftsetting av loven kan vedtas i løpet av vårsesjonen 2015, og at straffeloven 2005 kan tre i kraft i løpet av sommeren 2015. Dersom bestemmelsen i § 15 i straffeloven 2005 trår i kraft, vil Arbeids- og sosialdepartementets forslag om eksplisitt å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven være overflødig.

## **10 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Den foreslåtte fjerningen av straffeansvaret for enkelte kapitler og bestemmelser i arbeidsmiljøloven vil ikke innebære færre plikter, men gjøre regelverket bedre i overensstemmelse med dagens praktisering. Det antas derfor ikke å føre til særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget vil i noen grad kunne innebære behov for gjennomgang av instruksjer og retningslinjer hos tilsynsmyndighetene, Riksadvokaten, politi mv.

Det kan forventes at økte strafferammer vil medføre en viss økning av bøtenivå, som vil være midler som tilfaller staten, men det er ikke mulig å fastslå hvor mye dette eventuelt kan utgjøre i praksis.

Det antas at innføring av et straffeansvar for overtredelser av informasjons- og påseplikt i allmenngjøringsloven § 12 samt et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven kan lede til noen flere straffereaksjoner.

## 11 Forslag til lovtekst

I lov 17. juni 2005 nr. 62. om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) foreslås følgende endringer:

§ 19-1 skal lyde

(1) Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av denne lov, straffes innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten med bøter eller fengsel inntil *ett år* eller begge deler. Medvirkning straffes på samme måte, likevel slik at arbeidstaker straffes etter § 19-2.

(2) Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil *tre* 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.

(3) For overtredelse som har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse kan innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten straffes etter denne paragraf, med mindre vedkommende i enhver henseende har opptrådt fullt forsvarlig med hensyn til sine plikter etter loven eller bestemmelser i medhold av loven.

(4) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke reglene i kapittel 8, 9, 12, 13, 14, 15 og 16.

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven) følgende endringer:

§ 15 første ledd skal lyde:

*Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 5, 6 eller 7, straffes arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten med bot eller fengsel inntil ett år. Det samme gjelder oppdragsgiver som overtrer plikter i eller i medhold av § 12. Grov overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil to år. Medvirkning straffes på samme måte, likevel slik at arbeidstaker ikke kan straffes for medvirkning.*