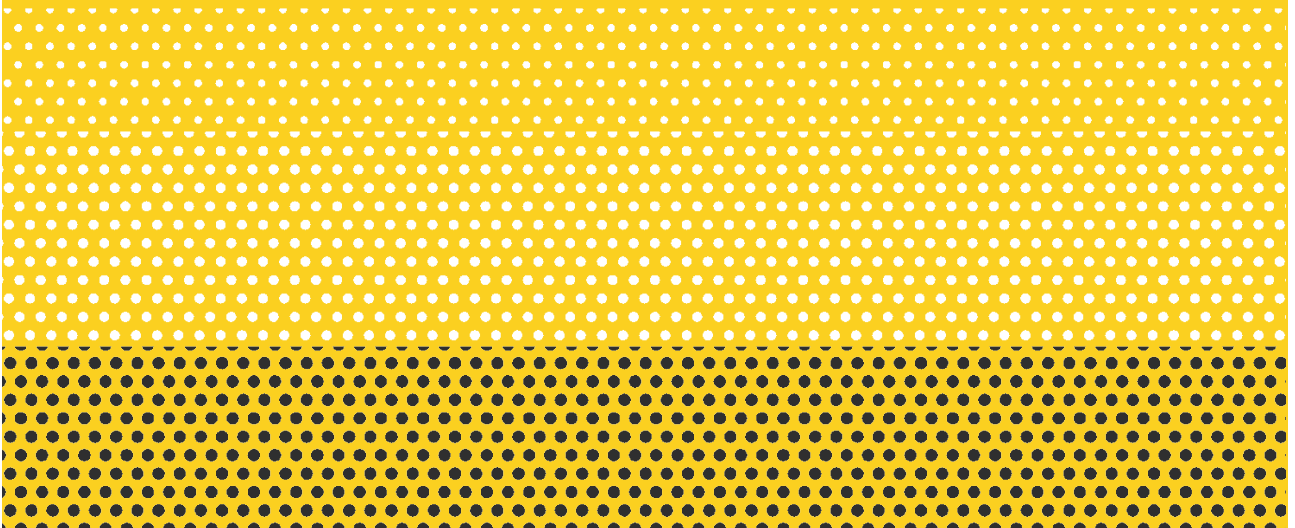


POLITISK ANBEFALING NR. 1 – 2010

LOVLØSE TILSTANDER?

Forslag fra Henning Jakhelln vedrørende håndhevelse av Arbeidsmiljøloven





MANIFEST
SENTER FOR SAMFUNNSANALYSE

Kr. Augusts gt 11, Tullinløkka • post@manifestanalyse.no • www.manifestanalyse.no

POLITISK ANBEFALING

- Manifest senter for samfunnsanalyse har i forbindelse med Manifest Årskonferanse 2010 samarbeidet med Oslo og Akershus Hotell- og restaurantarbeiderforening, Oslo Bygningsarbeiderforening og Arbeidsmandsforbundet i Oslo-området. Gjennom dette arbeidet er vi blitt kjent med at en rekke paragrafer i Arbeidsmiljøloven ser ut til å brytes rutinemessig. Ingen blir holdt rettslig ansvarlig.
- Bare i Osloområdet har Hotell- og restaurantarbeiderforeningen i årets første to måneder registrert 11 saker vedrørende ulovlig bruk av midlertidig ansatte. (Tallet omfatter *kun* sakene som kommer opp til foreningen, ikke de som klubben på arbeidsplassen ordner selv.) I 2009 hadde foreningen i Oslo/Akershus 41 saker kun vedrørende brudd på denne paragrafen. Tre store klubber hadde i tillegg ca 30 saker om ulovlig ansettelse i 2009. Bare i denne ene bransjen, vedrørende denne ene paragrafen, i denne ene byen, er det snakk om et tresifret antall lovbrudd (ifølge fagforeningen) som årlig oppdages og forfølges av fagorganisasjonen, men som aldri får noen rettslig konsekvens. Arbeidskjøperne retter kanskje opp i enkeltsaken fagforeningen tar opp, og fortsetter deretter som før.
- Hotell- og restaurantarbeiderforeningen opplyser at følgende er blant de «pragrafer i AML vi svært ofte ser arbeidsgiver bryter»:
 - § 4-1. *Generelle krav til arbeidsmiljøet*
 - § 4-6. *Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne*
 - § 10-4. *Alminnelig arbeidstid*
 - § 10-6. *Overtid*
 - § 10-7. *Oversikt over arbeidstiden*
 - § 10-8. *Daglig og ukentlig arbeidsfri*
 - § 10-9. *Pauser*
 - § 14-5. *Krav om skriftlig arbeidsavtale*
 - § 14-15. *Utbetaling av lønn og feriepenger*
- **I praksis er deler av arbeidslivet nå et rettstomt rom, hva mange av Arbeidsmiljølovens bestemmelser angår. Hvis sak skal reises, for eksempel mot ulovlige ansettelse, er det den enkelte arbeider som må ta støyten. Det vil si, for eksempel, at en svensk vikar som jobber ved DHLs lager i Oslo gjennom vikarbyrået Jobzone, må gå til rettssak mot storselskapet DHL og holde ut en lagvarig rettsprosess for å vinne retten til fast jobb, mens han garantert vil miste jobben i Jobzone raskt, for der har han kun 14-dagerskontrakt. I slike saker er det et så ujevnbyrdig forhold mellom aktørene at den svakeste part i praksis står uten realistisk adgang til å gjøre sine interesser gjeldende, selv når de måtte ha loven på sin side.**
- Fagforeningene sitter i dag maktesløse og ser loven brytes. Ingen rettsinstans håndhever Stortingets lovvedtak, for ingen sak blir reist. Det er dette problemet jussprofessor (em) Henning Jakhelln tar opp til belysning i følgende artikkel. Jakhelln, en framstående ekspert på norsk arbeidsrett, foreslår også en løsning: Representativ fagorganisasjon må få anledning til å reise straffesak ved påståtte brudd på Arbeidsmiljøloven. I dag prøves nesten ingen slike saker, slik

at rettsapparatet får anledning til å prøve slike saker og eventuelt håndheve paragrafene Stortinget ha bestemt.

• Jakhellns forslag bør leses som en utfordring til arbeidslivets parter og regjeringen. Kan en rødgrønn regjering sitte stille og se på, hvis det brer seg lovløse tilstander i deler av arbeidslivet? Skal lovbrøtere gå fri, bare fordi de er bedriftsledere?

• Manifest senter for samfunnsanalyse anbefaler den rødgrønne regjeringen å utrede forslaget fra Henning Jakhelln med sikte på å oppnå mer effektiv håndhevelse av Arbeidsmiljøloven. Som ledd i utredningen bør regjeringen hente inn erfaringer direkte fra de lokale klubber og foreninger som gjennom sine medlemmer er i direkte berøring med arbeidsmiljøkriminaliteten.

Oslo, 2.3.2010

Manifest senter for samfunnsanalyse

Manuskript, senest justert 1. mars 2010

Arbeidsmiljøet og håndhevingen av straffebestemmelsene

Bør det innføres påtalerett for representative organisasjoner for effektivisering av straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven og andre lover om arbeidsforhold

Av *Henning Jakhelln*

Sammenfatning: Forfatteren¹ tar til orde for at representative organisasjoner også bør ha adgang til selv å reise straffesak mot foretak som ikke overholder arbeidsmiljølovens bestemmelser, etter de regler som gjelder for private straffesaker. Slike straffesaker skal vanligvis reises av den offentlige påtalemyndighet. Av kapasitetsmessige eller andre grunner kan det likevel være at det i praksis ikke blir reist sak, eventuelt at sak ikke blir forberedt tilstrekkelig omhyggelig. En adgang for representativ organisasjon til å reise straffesak vil derfor kunne være et viktig supplement og korrektiv til den offentlige påtalemyndighet.

Det viktigste er likevel at en slik ordning kan bidra til bedre håndhevelse av straffebestemmelsene om arbeidsmiljøet, og dermed til å skjerpe aktsomhetsnivået i arbeidslivet, når det gjelder sikkerhet for liv og helse. Dette gjelder spesielt i forhold til foretak som måtte finne det hensiktsmessig eller kanskje endog lønnsomt å slakke på eksempelvis de forebyggende sikkerhetskrav – og dermed oppnå konkurransemessige fordeler i et marked, med kalkulert begrenset risiko for strafferettslig ansvar – på bekostning av de seriøse bedrifter.

En adgang for representativ organisasjon til å reise straffesak fremstår derfor som en viktig sak for såvel arbeidsgiversidens som arbeidstakersidens organisasjoner.

Forfatteren påpeker også spørsmålet om Arbeidstilsynet bør få adgang til å utferdige forelegg når Arbeidstilsynet finner at straffbart forhold foreligger.

¹ Henning Jakhelln, født i Bodø i 1939, begynte sitt vitenskapelige virke som vitenskapelig assistent ved Nordisk Institutt for Sjørett, Universitetet i Oslo, 1963-64. Han var advokatfullmektig 1964-65, og deretter universitetslektor og universitetsstipendiat ved Institutt for Privatrekt 1965-71. Siden 1971 har han arbeidet ved Institutt for offentlig rett som amanuensis og senere førsteamanuensis, og var fra 1990 professor i rettsvitenskap med særlig plikt til å forelese i arbeidsrett, frem til 30. juni 2009. Fra 1. juli 2009 har han sin arbeidsplass som professor emeritus ved Institutt for offentlig rett.

I. Utgangspunktet - et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsmiljølovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø² er et grunnleggende utgangspunkt når det gjelder helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet, og har vært det lenge.

En rekke bestemmelser i arbeidsmiljøloven tar sikte på å utfylle og konkretisere kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette gjelder eksempelvis bestemmelsene som setter presiserende krav til det fysiske og til det psykososiale arbeidsmiljøet,³ om kjemisk og biologisk helsefare,⁴ om registrering og melding av skader og sykdommer,⁵ om arbeidstid, overtidarbeid, daglig og ukentlig fritid,⁶ osv. Mange av disse bestemmelsene er igjen ytterligere presisert i forskrifter, som til dels har sin bakgrunn i EU-direktiver.⁷

II. Oversikt over systemet som skal realisere kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

1. Hovedpunktene

For å realisere kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, bygger arbeidsmiljøloven på det grunnleggende system

- (1) at *arbeidsgiver* er den ansvarlige for at kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø blir overholdt,
- (2) at *arbeidstakerne* har en medvirkningsplikt,
- (3) at det ved virksomheten skal være et *organisert helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid*, med bl.a. verneombud, arbeidsmiljøutvalg, internkontroll m.v.,
- (4) at det offentlige gjennom *Arbeidstilsynet* fører tilsyn med at lovgivningens bestemmelser blir overholdt, og
- (5) at kan gjøres bruk av *sanksjoner* i form av *pålegg, tvangsmulkt* og eventuelt *straff* om lovgivningens regler ikke blir fulgt.

II.2 Arbeidsgiver som den ansvarlige for at kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø blir overholdt

Som nevnt fastsetter arbeidsmiljøloven at det er arbeidsgiver som skal sørge for at bestemmelser som er gitt i loven, eller med hjemmel i loven, blir overholdt.⁸

I mange tilfelle er arbeidsgiver et foretak, f.eks. et aksjeselskap, en annen form for selskap – så som et personlig ansvarlig selskap – en stiftelse, et helseforetak, et statsforetak, en kommune, en fylkeskommune, osv. Uttrykket arbeidsgiver omfatter altså ikke bare personlig ansvarlige arbeidsgivere – ordbruken leder kanskje tanken i den retning – og det hadde nok vært mest hensiktsmessig om uttrykket ”foretak” ble brukt i stedet for ”arbeidsgiver”.

II.3 Arbeidsgivers plikter overfor andre enn egne ansatte. Samordningsansvaret.

Det skal også være nevnt at arbeidsgiver har plikter ikke bare overfor egne arbeidstakere – altså de som har arbeidsavtale med arbeidsgiver – men også forpliktelser overfor innleide arbeidstakere eller selvstendige som utfører

² Arbeidsmiljøloven av 17. juni 2005 nr. 62 [Aml.] § 4-1 (1), jfr. tidligere arbeidsmiljøloven av 4. feb. 1977 nr. 4 § 7 nr. 1.

³ Aml. §§ 4-2 og 4-3.

⁴ Aml. § 4-5.

⁵ Aml. § 5-1. .

⁶ Aml. §§ 10-1 flg.

⁷ Se f.eks. Forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen (kjemikalieforskriften) [FOR-2001-04-30-443], jfr. bl.a. direktiv 98/24/EF, direktiv 90/394/EØF, direktiv 97/42/EF og direktiv 1999/38/EF), og direktiv 2003/53/EF.

⁸ Aml. § 2-1.

arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning.⁹ Dersom arbeidsgiver driver virksomhet som må samordnes med den virksomhet som drives av andre arbeidsgivere, har hovedbedriften ansvaret for å samordne de enkelte virksomheters helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.¹⁰ Dette kan eksempelvis være tilfellet innen bygge- og anleggsvirksomhet.

II.4 Arbeidstakeres medvirkningsplikt

Mens arbeidsgiver er den som skal sørge for at bestemmelsene blir overholdt, har arbeidstakerne plikt til å medvirke til dette.¹¹ Bl.a. har arbeidstakerne plikt til å medvirke til utformningen, gjennomføringen og oppfølgingen av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid,¹² og dessuten bl.a. bruke påbudt verneutstyr, varsle om feil og mangler til overordnet, osv.¹³

II.5. Krav til produsenter, importører og leverandører

Det skal også være nevnt at arbeidsmiljøloven setter krav til *produsenter, importører og leverandører* av maskiner og annet arbeidsutstyr, kjemikalier og biologisk materiale.¹⁴

II.6 Arbeidsgivers og arbeidstakeres rettigheter og plikter som følge av deres arbeidskontrakt

I tillegg til de ovennevnte krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø nevnes at arbeidsmiljøloven også har bestemmelser som gjelder arbeidsgivers og arbeidstakeres *rettigheter og plikter som følge av deres arbeidskontrakt*. Det er altså tale om deres stilling som parter i et avtalebasert arbeidsforhold. Sentralt står reglene om ansettelse,¹⁵ og om oppsigelsesvern m.v.,¹⁶ herunder reglene om rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse,¹⁷ om rett til permisjon¹⁸ og vern mot diskriminering.¹⁹

III. Forskjell og sammenheng mellom den offentligrettslige og den privatrettslige del av systemet

Det er grunn til å påpeke forskjellen mellom den del av systemet som tar sikte på et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og den del av systemet som tar sikte på arbeidsgivers og arbeidstakeres rettigheter og plikter som parter i et avtalebasert arbeidsforhold. Den første del av systemet bygger på at *offentlige hensyn* tilsier at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig; dette kravet er med andre ord et generelt samfunnsanliggende. Den andre del av systemet er i utgangspunktet kontraktrettslig basert. Utgangspunktet er her på mange måter behovet for å styrke og verne arbeidstakere som den gjennomgående svakere part i avtaleforholdet. Slik sett kan denne del av systemet i prinsippet karakteriseres som individbasert, og bygget på *hensynet til den enkelte* arbeidstaker og dennes arbeidsgiver.

I praksis vil det ofte være overlapping mellom disse to deler av systemet. Eksempelvis er det sammenheng mellom reglene om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, herunder det psykososiale miljø, og reglene som skal sikre den enkelte mot å miste arbeidet uten tilstrekkelig grunn. I denne sammenheng er det da heller ikke uten grunn at arbeidsmiljølovens formålsparagraf omtaler både det å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og det å sikre trygge ansettelsesforhold.²⁰ Viktig er det også

⁹ Aml. § 2-2 (1).

¹⁰ Aml. § 2-2 (2).

¹¹ Aml. § 2-3.

¹² Aml. § 2-3 (1).

¹³ Aml. § 2-3 (2).

¹⁴ Aml. §§ 5-4 og 5-5.

¹⁵ Aml. kapittel 14.

¹⁶ Aml. kapittel 15.

¹⁷ Aml. kapittel 16.

¹⁸ Aml. kapittel 12.

¹⁹ Aml. kapittel 13.

²⁰ Aml. § 1-1 a) og b).

at arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet når det gjelder alle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.²¹

IV. Forskjell mellom de to systemer når det gjelder reaksjons- og sanksjonssystemet

Forskjellen mellom den offentligrettslige og den privatrettslige del av systemet viser seg ved reaksjons- og sanksjonssystemet.

Prinsippet er at de offentligrettslige regler håndheves av Arbeidstilsynet gjennom tilsyn og pålegg, og det knytter seg gjennomgående straffansvar til overtredelse av disse regler. Slik straffesak kan reises av påtalemyndigheten av eget tiltak.²² Det er altså ikke nødvendig med anmeldelse fra f.eks. Arbeidstilsynet eller en eller flere arbeidstakere, verneombud eller tillitsvalgte.

I praksis vil brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser oftest komme til politiets kunnskap gjennom anmeldelse fra Arbeidstilsynet, eller ved at politiet blir varslet om en større arbeidsulykke, brann eller lignende. I denne sammenheng kan også nevnes at arbeidsgiver har varslings- og meldeplikt til politiet og Arbeidstilsynet.²³

De kontraktsrettslige regler håndheves ved at den enkelte kan gå til sak mot arbeidsgiver, f.eks. når det gjelder usaklig oppsigelse. Straffansvar kan også her foreligge,²⁴ men straffesak kan bare reises etter anmeldelse fra arbeidstaker. Gjennomgående forekommer slik straffesak ikke i praksis.

Arbeidstilsynets kompetanse kan være illustrerende for hvordan grensen mellom de to systemer er blitt trukket, når det gjelder adgangen til å gi pålegg om å rette opp forhold i strid med arbeidsmiljølovgivningen. Arbeidstilsynets generelle tilsynskompetanse omfatter ikke kompetanse til å gi pålegg i like stor utstrekning.

Det følger av arbeidsmiljøloven at Arbeidstilsynet ikke har kompetanse til å gi pålegg som gjelder gjengjeldelse som følge av varslings,²⁵ eller virksomhetens kontrolltiltak.²⁶ Unntatt er også reglene om fritak fra arbeidstidsordninger på grunn av fregelmessig nattarbeid, fleksitid, arbeidstidsreduksjon av velferdsgrunner og fritak fra overtid.²⁷ Unntatt er også reglene om permisjon,²⁸ mens reglene om diskriminering hører inn under Diskriminerings- og likestillingsombudet. Videre er unntatt reglene om ansettelse – likevel slik at kompetansen omfatter de formelle kravene til arbeidskontrakten.²⁹ Dessuten er reglene om arbeidsforholdets opphør unntatt, herunder reglene om oppsigelsesvern m.v., likevel slik at kompetansen omfatter reglene om informasjon og drøfting ved masseoppsigelser, og arbeidstakers krav på attest.³⁰

Straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven er omfattende. Det er straffbart å overtre bestemmelser eller pålegg gitt i eller i henhold til loven;³¹ dessuten er ikke bare forsettlig eller uaktsom overtredelse straffbar – dette gjelder for øvrig både

²¹ Aml. § 18-1 (1).

²² Aml. § 19-6 fastsetter at overtredelse av arbeidsmiljølovens regler er undergitt offentlig påtale, på linje med det som er hovedregelen etter **straffelovens § 77**.

²³ Aml. § 5-2.

²⁴ Straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 § 413.

²⁵ Aml. § 18-6 (1) unntar bestemmelsene i aml. § 2-4 og 2-5.

²⁶ Aml. § 18-6 (1) unntar bestemmelsene i aml. kapittel 9.

²⁷ Aml. § 18-6 (1) unntar bestemmelsene i aml. §§ 10-2 (2), (3) og (4) og 10-6 (10).

²⁸ Aml. § 18-6 (1) omfatter ikke bestemmelsene i aml. kap. 12.

²⁹ Aml. § 18-6 (1) omfatter bestemmelsene i aml. §§ 14-5 til 14-8.

³⁰ Aml. § 18-6 (1), jfr. aml. §§ 15-2 og 15-15. Arbeidstilsynet skal imidlertid ikke vurdere om lovlig oppsigelse foreligger, jfr. presiseringen i lovforarbeidene, Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) s. 285, pkt 23.1.4.

³¹ Aml. § 19-1 og § 19-2.

overfor arbeidsgivere og arbeidstakere – men arbeidsgivere vil også kunne ilegges foretaksstraff; altså straffansvar for foretaket ”selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen”.³² Siden foretaksstraff ilegges foretaket som bot, vil det kunne bli tale om bøter i en størrelsesorden som langt overskrider det som en privatperson vanligvis vil kunne bli ilagt.³³

Det må merkes at straffansvar etter arbeidsmiljølovens regler ikke får anvendelse overfor arbeidsgiver som overtrer bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapitler 14 og 15 om oppsigelsesvern.³⁴ Tilsvarende er heller ikke arbeidstakere strafferettslig ansvarlige for overtredelse av bestemmelsene i kapitlene 14 og 15. Arbeidstakere er heller ikke ansvarlige for overtredelse av bestemmelsene i kapittel 10 om arbeidstid.³⁵

Unntaket for straffansvar for overtredelse av arbeidsmiljølovens kapittel 14 og 15 er ikke til hinder for at straff kan komme på tale etter straffelovens bestemmelser.³⁶ Som allerede nevnt spiller disse bestemmelser i dag liten rolle i praksis. En påtaleadgang for organisasjoner vil kunne gjøre disse bestemmelsene mer aktuelle, f.eks. om en virksomhet nærmest konsekvent skulle tilsidesette alle de regler som gjelder om oppsigelsesvern m.v.

V. Arbeidsgiver som forvalter av samfunnets tillit

På mange måter kan det grunnleggende utgangspunkt tas i selve det forhold at samfunnet bygger på at arbeidsgiver har en styringsrett i arbeidsforhold. Styringsretten innebærer særlig at arbeidsgiver har rett til å organisere, lede og kontrollere det arbeid som skal utføres ved virksomheten, herunder retten til å ansette arbeidstakere, og retten til å bringe arbeidsforhold til opphør ved bl.a. oppsigelse og avskjed. Det understrekes for ordens skyld at en rekke regler begrenser denne styringsrett.³⁷

Det annet grunnleggende utgangspunkt kan tas i det forhold at enhver arbeidsavtale medfører at arbeidstakere kommer i et underordningsforhold til arbeidsgiver. Dette underordningsforhold kan være mer eller mindre fremtredende, men i mangel av andre holdepunkter er enhver arbeidstaker forpliktet til å følge det opplegg for arbeidets utførelse som arbeidsgiver er kommet frem til. Arbeidstaker blir dermed utsatt for den risiko som arbeidet innebærer.

Det tredje utgangspunkt kan tas i behovet for å sikre arbeidstakere økonomisk som blir skadet eller syke som følge av arbeidet, og de etterlatte etter arbeidstakere som omkommer som følge av dette. Gjennom folketrygdsystemet, kombinert med systemet om pliktig yrkesskade-forsikring,³⁸ er arbeidstakere sikret ytelse ved yrkesskade. Dekning skjer ved at arbeidsgivere er pålagt å betale avgifter og premie til folketrygden og forsikringsforetak, men arbeidsgivere har i praksis ikke ansvar ut over dette.³⁹

Noe forenklet kan det sies at avgiftene til folketrygd og premie til forsikringsforetak utligner arbeidsgivernes økonomiske ansvar, slik at den

³² Aml. § 19-3, jfr straffelovens § 48 a [straffeloven av 2005 § 27; ikke i kraft].

³³ Foretaksstraff har vært anvendt ikke bare på arbeidsmiljølovens område, men også ellers hvor et foretak har begått straffbare handlinger. Fra seneste tid nevnes den foretaksbot på kr. 12.000.000 som DNB NOR ble ilagt av Økokrim for insidehandel mv.

³⁴ Aml. § 19-1 (4).

³⁵ Aml. § 19-2 (3).

³⁶ Straffelovens §§ 409 flg.

³⁷ Begrensninger følger bl.a. av reglene om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av reglene om oppsigelsesvern osv.

³⁸ Yrkesskadeforsikringsloven av 16. juni 1989 nr. 65 § 3.

³⁹ Det følger av yrkesskadeforsikringslovens § 8 at arbeidsgiver ikke hefter overfor arbeidstakeren for krav etter loven, og at forsikringsforetaket bare kan kreve regress hos en arbeidsgiver som forsettlig har voldt skaden eller sykdommen. Det er altså ikke tilstrekkelig at skade eller sykdom kan tilbakeføres til arbeidsgivers uaktsomhet.

enkelte arbeidsgiver i praksis ikke vil være økonomisk ansvarlig overfor tilskadekomne arbeidstakere eller de etterlatte etter en omkommet arbeidstaker. Disse avgifter og premier er i praksis gradert etter næringsgrener, men i liten eller ingen grad etter de konkrete arbeidsmiljøforhold og risiko forøvrig ved den enkelte virksomhet. Dermed skyves risikoen for erstatningsansvar bort fra den enkelte arbeidstaker, og over på arbeidsgiverkollektivet.

Sammenfatningsvis kan det sies at samfunnet viser arbeidsgiver tillit ved at det aksepteres at arbeidstakere utsettes for risiko når arbeid skal utføres. Vårt samfunnssystem aksepterer dermed at arbeidsgiver utsetter andre mennesker – arbeidstakerne – for en større eller mindre fare når det gjelder deres liv og helse, og at dette kan skje ut fra arbeidsgivers egne og rent økonomiske interesser. Vårt samfunnssystem utbygger dette videre, slik at om det skulle gå galt – arbeidstakere skades eller omkommer – vil samfunnets sikkerhetsnett tre i funksjon og overta det økonomiske ansvar, slik at tilskadekomne og etterlatte blir tatt vare på gjennom ytelser fra folketrygd og forsikringsforetak.

Ut fra reparasjonshensyn er dette system utvilsomt effektivt. Problematikken knytter seg til prevensjonshensynet – det hensyn at regelverket skal forebygge ulykker og skader. Når arbeidsgiver ikke har noe økonomisk ansvar for skader og ulykker, bortfaller en betydelig del av den økonomiske interesse som knytter seg til at det er økonomisk lønnsomt å unngå slike skader og ulykker.⁴⁰

For ordens skyld nevnes at avbrekk i virksomhetens drift ofte vil være resultatet dersom det inntreffer skader eller ulykker, og slike avbrudd i driften er i seg selv tapsbringende for virksomheten. Faren for avbrudd kan derfor medføre at virksomheten finner det lønnsomt å forebygge skader og ulykker. Tiltak basert på slike vurderinger vil imidlertid i praksis lett kunne innebære at sikkerhetsnivået legges lavere enn det som følger av arbeidsmiljølovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dessuten vil tiltak med slik basis kanskje særlig være fokusert på faren for de umiddelbare skader og ulykker, og i mindre grad på de mer langsiktige skadevirkninger av et ikke tilfredsstillende arbeidsmiljø.

VI. Behovet for en effektiv håndhevelse av strafferegler knyttet til arbeidsmiljøet – straffebestemmelsenes preventive funksjon

På bakgrunn av gjennomgåelsen i forrige avsnitt blir det særlig viktig at de strafferegler som foreligger blir håndhevet, slik at det kan sikres at samfunnets sikkerhetsnormer og sikkerhetsnivå – slik dette kommer til uttrykk i kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø – blir overholdt av arbeidsgivere m. fl. Det synes med andre ord særlig viktig å fokusere på straffereglens preventive funksjon, og hvordan denne funksjon kan effektiviseres.

Skulle den del av vårt straffesystem som gjelder arbeidslivets forhold ikke virke tilfredsstillende i praksis, vil resultatet lett kunne bli at mindre seriøse arbeidsgivere ikke vil ta kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø særlig alvorlig. De mindre seriøse arbeidsgivere ville i så fall oppnå et konkurransemessig fortrinn i forhold til seriøse bedrifter. Under vanskelige konjunkturer med markeder som setter store krav til kostnads- og prisnivå vil ikke minst de tiltak som må til for å overholde kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø komme under et betydelig press. En slik konkurransevridning kan hverken samfunnet eller de seriøse bedrifter være tjent med.

⁴⁰ Erstatningsansvarets preventive funksjon får med andre ord i realiteten ingen betydning.

VII. Begrensede offentlige ressurser

I avsnitt IV er gitt en oversikt over Arbeidstilsynets omfattende kompetanse til å gi pålegg når det gjelder de offentligrettslige regler i arbeidsmiljøloven, og videre en oversikt over de straffebestemmelser som her er særlig aktuelle. Hovedpoenget er at det i realiteten gjelder en helt generell påleggskompetanse, og et helt generelt straffansvar, ved overtredelse av disse offentligrettslige bestemmelser – altså de bestemmelser som skal sikre arbeidstakeres helse, arbeidsmiljøet og sikkerheten – gjerne omtalt som HMS-reglene.

Dermed skulle det formelle grunnlag foreligge for at enhver overtredelse av bestemmelsene om helse, miljø og sikkerhet vil bli fulgt opp av offentlig myndighet – Arbeidstilsynet – og eventuelt også gjennom strafferettslig reaksjon, f.eks. i form av bøtStraff.

Virkeligheten er nok ikke helt i samsvar med det bilde som tegnes gjennom lovgivningens bestemmelser om arbeidstilsyn og straffansvar.

Til dels kan man få det inntrykk at det i praksis skal mye til før det finner sted noen strafferettslig reaksjon når disse bestemmelser blir overtrådt – f.eks. når det skjer en alvorlig ulykke med personskade eller dødsfall til følge, eller et alvorlig driftsuhell med den følge at eksempelvis farlig gass lekker ut på virksomhetens område, og hvor det senere viser seg at sikkerhetsforskrifter ikke har vært fulgt.

Bakgrunnen for at det kan være slik i praksis må formentlig søkes i ressursituasjonen for de offentlige myndigheter. Såvel Arbeidstilsyn som politi og påtalemyndighet ellers må prioritere mellom alle de oppgaver som skal løses, og de ressurser som kan settes inn på de enkelte saker.

Rettstilstanden i praksis kan derfor synes problematisk.

For Arbeidstilsynet vil det selvsagt være viktig å få ryddet opp i forholdene ved en virksomhet, slik at arbeidsmiljølovens regler kan bli overholdt i fremtiden. I praksis vil dette kunne oppnås i dialog med arbeidsgiver, eventuelt ved bruk av pålegg – en reaksjon som imidlertid først og fremst tar sikte på den fremtidige drift. Dersom det på denne måte lykkes å få ryddet opp i forholdene, vil det kunne fremstå som mindre hensiktsmessig å ta opp de strafferettslige aspekter med henblikk på den tid som er gått. Resultatet vil i så fall kunne bli, at det er lettere å få tilgivelse enn å få tillatelse. Dermed kan det også utvikle seg den holdning, at det er ikke så nøye med overholdelsen av reglene, så lenge det ikke kommer besøk av Arbeidstilsynet, og Arbeidstilsynet kan ikke foreta tilsyn over alt og til enhver tid. Ut fra en sikkerhetsmessig synsvinkel vil en slik utvikling være betenkelig.

Dersom det i tillegg skulle være slik, at Arbeidstilsynet avdekker så kritikkverdige forhold at Arbeidstilsynet gjør politiet oppmerksom på forholdet – uten at det finner sted noen oppfølging fra politiets side – blir betenkelighetene ikke mindre. Realitetene vil i så fall være at straffansvar er en illusjon.

I en slik situasjon kan forholdene lede til at Arbeidstilsynet ikke finner noen grunn til å henlede politets oppmerksomhet på forholdet gjennom en anmeldelse - iallfall så lenge forholdet ikke er svært graverende - og dermed blir straffebestemmelsene enn mindre brukt i praksis.

Et tiltak som for øvrig synes verd overveielse er å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å utferdige forelegg mot arbeidsgivere, når straffbare forhold avdekkes.

VIII Organisasjonenes posisjon i arbeidslivet

Organisasjonene har for lengst etablert en sentral og solid posisjon når det gjelder arbeidslivets forhold. Særlig fremtredende er denne posisjon når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, hvor tariffavtalesystemet dominerer bildet.

Dersom det skulle oppstå et tariffstridig forhold, er det hevet over tvil at partene i tariffavtalen - en arbeidsgiver eller en arbeidsgiver-organisasjon på den ene side og en fagorganisasjon på den annen side - kan reise sak for Arbeidsretten, og få dom for at et forhold er tariffstridig.⁴¹ I den sammenheng kan også krav som følger umiddelbart av dette pådømmes, f.eks. etterbetaling av for lite utbetalt lønn.⁴²

IX Påtalerett for arbeidslivets organisasjoner - et nærliggende supplement

Med den sentrale rolle som arbeidslivets organisasjoner for lengst har etablert, og med den betydning som arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet har for organisasjonenes medlemmer, samt den vanskelige ressursituasjon som Arbeidstilsyn og politi/påtalemyndighet befinner seg i, synes det nærliggende at legge til grunn at en påtalerett for disse organisasjoner vil kunne utgjøre et viktig supplement til håndhevelsen av disse regler.

Det må fremheves at arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet ikke bare er av største betydning for arbeidstakersiden, men også av vesentlig betydning for arbeidsgiversiden. For arbeidsgiversiden kommer også det hensyn til, at det er viktig å unngå en konkurransevridning til fordel for virksomheter som måtte neglisjere de krav som er satt til arbeidsmiljøet. En påtalerett for arbeidslivets organisasjoner, såvel for arbeidsgivernes organisasjoner som for arbeidstakernes organisasjoner, vil ikke være noe problem for de seriøse bedrifter som bestreber seg på å overholde lovgivningens krav.

Det synes med andre ord nærliggende å gi representative organisasjoner adgang til å reise privat straffesak.

I denne sammenheng er det av prinsipiell interesse at slik påtalerett er hjemlet i allmenngjøringslovens straffebestemmelse,⁴³ som fastsetter at berørte arbeidstakere eller deres fagforening kan reise privat straffesak etter reglene i straffeprosessloven. For sammenhengens skyld nevnes også at det er Arbeidstilsynet som skal føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring blir overholdt.⁴⁴

Slik straffesak vil kunne reises overfor arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter et vedtak av Tariffnemnda.⁴⁵ Tilsvarende gjelder overfor den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. Straffansvaret er bøter.⁴⁶

Det taler også til fordel for organisasjoners adgang til å reise straffesak at arbeidslivets organisasjoner vanligvis har et inngående kjennskap til arbeidslivets forhold, oftest også på det spesielle felt av arbeidslivet som det kan være tale om. Slik spesialkunnskap vil påtalemyndigheten ikke alltid besitte.⁴⁷

⁴¹ Arbeidstvistloven av 5. mai 1927 nr. 1 §§ 7 og 8, jfr. § 1 nr. 8.

⁴² Arbeidstvistlovens § 9.

⁴³ Lov av 4. juni 1993 nr. 58 § 15 annet ledd.

⁴⁴ Allmenngjøringslovens § 11.

⁴⁵ Tariffnemnda kan treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, jfr. allmenngjøringslovens § 5 første ledd.

⁴⁶ Allmenngjøringslovens § 15 første og tredje ledd.

⁴⁷ I denne forbindelse nevnes at retten bør kunne sammensettes med meddommere som er fortrolige med arbeidslivets forhold, jfr. straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 277.

En påtalerett for organisasjoner synes å burde utformes slik at organisasjonen selv kan reise straffesaken. Det synes ikke nødvendig at saken først skal ha vært vurdert av påtalemyndighet, eventuelt at påtalemyndighet skal ha funnet at det ikke er tilstrekkelig grunn til å reise straffesak.

En annen sak er at det heller ikke skulle være noe i veien for at påtalemyndigheten senere slutter seg til en straffesak som tidligere er reist av en organisasjon. Det kan være at påtalemyndigheten bør kunne slutte seg til straffesaken som part, men det kan også tenkes at påtalemyndigheten bør ha anledning til å velge at den bare vil slutte seg til straffesaken som partshjelper.

Som konsekvens av en påtalerett for organisasjoner må en organisasjon kunne utferdige forelegg, på samme måte som når forelegg blir utferdiget av politiet eller annen instans innen påtalemyndigheten.

X Supplerende bemerkninger om påtalerett for arbeidslivets organisasjoner

En påtalerett for arbeidslivets organisasjoner vil gjøre det nødvendig å presisere noe nærmere hvilke vilkår som må være oppfylt for at en organisasjon skal kunne reise straffesak. Formentlig må det være tilstrekkelig at organisasjonen har tilstrekkelig tilknytning til den arbeidsgiver saken gjelder og den virksomhet som er eller ble drevet.⁴⁸ De omkostninger og øvrige ressurser som vil være knyttet til en straffesak vil i seg selv formentlig være tilstrekkelig til at ytterligere vilkår neppe er nødvendige.

Skulle det åpnes adgang til å reise straffesak, vil ”borgerlige rettskrav” kunne trekkes inn og bli avgjort i forbindelse med straffesaken.

Skulle det eksempelvis bli reist straffesak for ulovlig overtidarbeid, vil det også kunne gjøres gjeldende krav om betaling for overtidstillegg for de arbeidstakere det måtte være tale om.

Det vil også kunne tenkes at arbeidstakere har andre krav mot arbeidsgiver, f.eks. krav om urettmessig avskjed. Også slike krav vil kunne bli avgjort i forbindelse med straffesaken, dersom dette ikke medfører at saken blir unødig omfattende. Eksempelvis vil en arbeidstaker som er blitt avskjediget for å ha nektet å utføre ulovlig overtidarbeid kunne tenkes å få et erstatningskrav avgjort i forbindelse med en straffesak.

Som et ledd i straffesak vil det også kunne kreves inndragning til fordel for statskassen av den fortjeneste som virksomheten måtte ha fått som følge av de brudd på lovgivningen som det er tale om.

Det vil neppe være noe til hinder for at en organisasjon nedlegger påstand om slik inndragning.

I tilknytning til straffesak vil også saksomkostninger kunne kreves tilkjent, f.eks. for det arbeid og de ressurser som organisasjonen har brukt på å klarlegge de faktiske forhold, og å reise straffesaken.

⁴⁸ Tvisteloven av 17. juni 2005 nr. 90 § 1-3 (2) fastsetter for sivile saker - altså andre saker enn straffesaker - at den som reiser saken ”må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.” Bestemmelsen viderefører i modernisert språkform bestemmelsen den tidligere tvistemålsloven av 13. aug. 1915 nr. 6 § 54 om ”retslig interesse”. Disse bestemmelser vil kunne gi veiledende analogi for den nærmere avgrensning med hensyn til om en organisasjon bør kunne reise straffesak.

XI. Avslutning

Ovenstående betraktninger er først og fremst knyttet opp mot arbeidsmiljøloven, men tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende også for andre lover av betydning for arbeidslivets forhold, eksempelvis nevnes her bare overtredelse av vilkårene for privat arbeidsformidling, og for utleie av arbeidstakere.⁴⁹

Det er også forutsatt at straffebestemmelser kan være overtrådt. Spørsmålet om et forhold er straffbart eller ikke, og de nærmere vilkår for straffansvar, er gjennomgående ikke behandlet ovenfor; det ville sprengte enhver ramme for denne gjennomgåelse.

⁴⁹ Arbeidsmarkedsloven av 10. des. 2004 nr. 76 §§ 26, 27 og 30.



MANIFEST
SENER FOR
SAMFUNNSANALYSE