

En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner

Betänkande av Utredningen om Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:57

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23608-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 11 mars 2010 att bemyndiga chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och föreslå ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet.

Den 11 mars 2010 förordnades justitierådet Per Virdesten att vara särskild utredare.

Som experter har från och med den 25 maj 2010 medverkat kanslirådet Lars von Ehrenheim, rättssakkunnige Andreas Krantz, kanslirådet Mattias Larsson, kanslirådet Håkan Lundquist och avdelningsdirektören Rolf Perlman. Håkan Lundquist entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 december 2010.

Som ledamöter i en referensgrupp till utredningen har från och med den 25 maj 2010 medverkat Samuel Engblom, TCO, Anders Fogelberg, Företagarna, Sten Gellerstedt, LO, Karin Karlström, SACO, Eva Kovar, Svenskt Näringsliv, Ragnar Kristensson, Sveriges Kommuner och Landsting, Gunnar Sundqvist, Arbetsgivarverket och Kerstin Wrisemo, KFO och Arbetsgivaralliansen. Samuel Engblom entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 januari 2011 och ersattes av Jana Fromm.

Hovrättsassessorn Tyri Öhman har varit sekreterare i utredningen sedan den 21 juni 2010. Under perioden den 11 april–31 maj 2011 har också Lars von Ehrenheim varit sekreterare i utredningen på deltid.

Utredningen har antagit namnet Arbetsmiljösanktionsutredningen (A 2010:01).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner* (SOU 2011:57).
Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2011

Per Virdesten

/Tyri Öhman

Lars von Ehrenheim

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	55
1.1 Uppdraget.....	55
1.2 Utredningsarbetet.....	56
2 Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen	59
2.1 Lagens uppbyggnad	59
2.2 Bemyndigandena för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter.....	63
2.3 Närmare om tillsynen och sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet	66
2.3.1 Tillsyn.....	66
2.3.2 Påföljder	67
2.3.3 Förverkande	69
2.3.4 Sanktionsavgifter	69
2.3.5 Arbetsmiljöbrott.....	70
2.3.6 Företagsbot	70
2.3.7 Överklagande	71
2.4 Kriminaliseringen och införandet av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet	72
2.4.1 Bakgrunden till kriminaliseringen på arbetsmiljöområdet.....	72
2.4.2 Bakgrunden till införandet av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet.....	74

3	Arbetstidslagarna.....	77
3.1	Arbetstidslagen och arbetstidsförordningen.....	77
3.1.1	Tillsynen och sanktionssystemet enligt arbetstidslagen och arbetstidsförordningen.....	79
3.1.2	Överträdelse av bestämmelser i kollektivavtal.....	80
3.2	Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.....	81
3.3	Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete och förordningen om arbetstid vid visst vägtransportarbete.....	81
3.4	Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	83
3.5	Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och förordningen om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.....	84
3.6	Kriminaliseringen och införandet av övertidsavgifter på arbetstidsområdet.....	85
3.6.1	Bakgrunden till kriminaliseringen på arbetstidsområdet.....	85
3.6.2	Bakgrunden till införandet av övertidsavgifter på arbetstidsområdet.....	91
4	Hur fungerar sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet i dag?	93
4.1	Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet.....	93
4.2	Anmälningar till polis och åklagare.....	97
4.2.1	Vilka överträdelse gäller anmälningarna?.....	97
4.2.2	Hantering av arbetsmiljöärenden hos polisen.....	99
4.2.3	Hantering av arbetsmiljöärenden hos Åklagarmyndigheten.....	100
4.3	Målen hos domstolarna.....	102
4.3.1	Brottmål.....	102
4.3.2	Mål om utdömande av vite.....	103
4.3.3	Mål om påförande av sanktionsavgift.....	104
4.4	Ärenden som rör överträdelse av arbetstidslagarna.....	105

4.5	Intervjuer m.m.	106
5	Utgångspunkter för en förändring av sanktionssystemet	113
5.1	Slutsatser av inhämtade uppgifter och intervjuer.....	113
5.1.1	God efterlevnad av Arbetsmiljöverkets krav	114
5.1.2	Otydlighet i sanktionssystemet.....	116
5.1.3	Ineffektiva straffsanktioner	117
5.1.4	Få föreskrifter med sanktionsavgifter	120
5.1.5	Mycket få ärenden och mål på arbetstidsområdet ...	123
5.2	Kriminalisering på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet	127
5.3	Sanktionsavgifter på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet ...	130
5.4	Normgivningsbemyndigandena för Arbetsmiljöverket	134
5.5	Regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn	138
5.6	Europakonventionen, EU-rätten och internationella åtaganden	140
5.6.1	Europakonventionen	140
5.6.2	EU-rätt m.m.....	142
5.6.3	Internationella åtaganden.....	147
6	Utredningens överväganden och förslag på arbetsmiljöområdet.....	149
6.1	Förelägganden och förbud	149
6.1.1	Ökad användning av förelägganden och förbud.....	149
6.1.2	Konfliktlösningsregler införs.....	151
6.1.3	Förelägganden och förbud ska alltid förenas med vite	154
6.1.4	Förelägganden och förbud mot staten	156
6.2	Straff	159
6.2.1	Straff enligt 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen	159
6.2.2	Brott mot minderårigbestämmelserna.....	161
6.2.3	Brott mot Arbetsmiljöverkets föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen.....	164

6.2.4	Lämnande av oriktiga uppgifter (8 kap. 2 § första stycket 3).....	183
6.2.5	Borttagande av skyddsanordning (8 kap. 2 § första stycket 4).....	185
6.2.6	Brott mot anmälningsskyldigheten i 2 § arbetsmiljöförordningen.....	186
6.2.7	Alternativ till straff.....	189
6.2.8	Förverkande enligt 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen.....	191
6.3	Sanktionsavgifter.....	192
6.3.1	En ökad användning av sanktionsavgifter.....	192
6.3.2	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sanktionsavgifter.....	194
6.3.3	Sanktionsavgifternas storlek och förfarandet.....	198
6.4	Särskilt om vissa normgivningsfrågor.....	199
7	Utredningens överväganden och förslag på arbetstidsområdet.....	201
7.1	Förelägganden och förbud.....	201
7.2	Straff.....	203
7.2.1	Arbetstidslagen.....	203
7.2.2	Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete.....	205
7.2.3	Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	207
7.2.4	Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.....	207
7.3	Sanktionsavgifter.....	208
7.3.1	En ökad användning av sanktionsavgifter på arbetstidsområdet.....	208
7.3.2	Arbetstidslagen.....	210
7.3.3	Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete.....	211
7.3.4	Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	212
7.3.5	Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.....	213
7.3.6	Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.....	214
7.3.7	Förfarandet vid påförande av sanktionsavgift.....	215

8	Ikraftträdande	217
9	Konsekvensbeskrivning	219
10	Författningskommentar	223
10.1	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	223
10.2	Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)	227
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.....	229
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete	231
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	232
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik	234
10.7	Förslaget till förordning om ändring i Arbetsmiljöförordningen (1977:1166)	236
10.8	Förslaget till förordning om ändring av Arbetstidsförordningen (1982:901).....	237
 Bilagor		
	Bilaga 1: Kommittédirektiv.....	239
	Bilaga 2: Tilläggsdirektiv	249
	Bilaga 3: Straffbelagda bestämmelser i Arbetsmiljöverkets författningar	251

Sammanfattning

Uppdraget och utredningsarbetet

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och föreslå förändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en bättre efterlevnad av de krav som ställs i respektive lagstiftning. I uppdraget har det ingått att i detta syfte se över sanktionsreglerna i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, arbetstidslagen, arbetstidsförordningen, lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen), förordningen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik samt förordningen om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, liksom aktuella bemyndiganden i dessa författningar i den mån de har betydelse för hur en viss regel sanktioneras.

I uppdraget har legat att bedöma vilken reglering som långsiktigt kan antas vara mest effektiv för att åstadkomma efterlevnad av olika slag av krav avseende arbetsmiljö- och arbetstid. Det har bl.a. gällt att undersöka om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser mot de aktuella författningsreglerna och i stället använda sanktionsavgifter eller liknande avgifter alternativt föreläggande och förbud och föreslå de ändringar i lagstiftningen som översynen av reglerna ger anledning till. Brottsbalkens regler om straff för arbetsmiljöbrott har inte omfattats av uppdraget.

Utredningens förslag ska syfta till en enklare och tydligare utformning av de aktuella reglerna så att det klart framgår vilken eller vilka sanktioner som är knutna till en viss bestämmelse.

Det har också legat i uppdraget att se över att systemet är utformat i enlighet med regeringsformens regler om normgivningsmakten.

Utredningen har inhämtat uppgifter om Arbetsmiljöverkets verksamhet och tagit fram statistiska uppgifter ur verkets diarieföringssystem. Utredningen har också tagit fram statistiska uppgifter ur Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem om antalet anmälningar av brottsmisstankar som givits in till polis och åklagare under 2000-talet och besluten som fattats med anledning av anmälningarna. Vidare har utredningen undersökt hur de olika polismyndigheterna är organiserade och var inom myndigheten ansvaret för utredningar av brott på arbetsmiljöområdet ligger. Dessutom har uppgifter om mål hos domstolarna tagits fram ur domstolarnas målhanteringssystem.

Utredningen har också genomfört intervjuer med chefsjuristen och chefen för avdelningen Regler och expertstöd hos Arbetsmiljöverket, tillsynsdirektörerna för distrikten i Stockholm och Umeå, chefen för och en åklagare vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten samt poliser som utreder arbetsmiljöbrott vid Polismyndigheten i Stockholm, Västra Götaland och Karlstad.

Förelägganden och förbud är effektivt och bör användas i större utsträckning

De statistiska uppgifterna och uppgifterna som lämnats vid intervjuerna visar att de krav som Arbetsmiljöverket ställer i sina inspektionsmeddelanden följs i stor utsträckning. Förelägganden och förbud är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön. Antalet förelägganden och förbud är mycket lågt i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden.

Under ett år meddelar Arbetsmiljöverket cirka 13 000 inspektionsmeddelanden medan antalet förelägganden uppgår till cirka 300 och antalet förbud till omkring 600. Nästan alla förelägganden förenas med vite. Under åren 2008–2009 var det ett tiotal förelägganden per år som inte förenades med vite. 2010 var det så få som fyra förelägganden som inte förenades med vite. Något fler förbud förenas inte med vite men till allra största delen förenas även förbud med vite. Andelen förbud som inte förenas med vite har minskat de senaste åren. Antalet ansökningar till förvaltningsrätten om utdömande av vite är också lågt i förhållande till

antalet utfärdade förelägganden och förbud som förenats med vite. Under 2010 gav Arbetsmiljöverket in 45 sådana ansökningar.

Inom Arbetsmiljöverket är uppfattningen att när det gäller överträdelser av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud och när det är fråga om s.k. perdurerande brott är det inte möjligt för verket att utfärda förelägganden eller förbud utan det verket kan göra i de situationerna är att göra en åtalsanmälan. Detta ses som ett problem eftersom ett föreläggande eller förbud många gånger uppfattas som det effektivaste sättet att åstadkomma ett åtgärdande av en brist i arbetsmiljön.

Eftersom förelägganden och förbud är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön i enskilda fall har utredningen övervägt om dessa medel kan användas i fler situationer än i dag och om det är möjligt att använda dessa medel även i de fall där Arbetsmiljöverket anser att verket endast kan göra en åtalsanmälan.

Arbetsmiljöverket väljer i dag om ett föreläggande eller förbud ska förenas med vite eller inte. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har meddelat döms till böter eller fängelse i högst ett år. Det gäller dock inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite. Om ett föreläggande eller förbud, som har förenats med vite, inte efterlevs kan Arbetsmiljöverket ansöka om att vitet döms ut. Vilken påföljd som kan följa för den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot ett förbud, straff eller utdömt vite, beror alltså på Arbetsmiljöverkets beslut att förena föreläggandet eller förbudet med vite eller inte. På denna punkt är sanktionssystemet inte förutsägbart.

Föreläggande och förbud mot staten förenas inte med vite. Möjligheten att förena förelägganden och förbud med vite tillämpas på så vis inte enhetligt mot alla arbetsgivare.

För att öka tydligheten i sanktionssystemet har utredningen övervägt om det kan vara en lämplig ordning att förelägganden och förbud alltid förenas med vite och då även mot statliga myndigheter.

Straffsanktion är en ineffektiv sanktion när det gäller brott mot arbetsmiljölagen

Det har visat sig att straffsanktion i många fall är en ineffektiv sanktion när det gäller brott mot arbetsmiljölagen. Antalet åtalsanmälningar när det gäller brott mot arbetsmiljölagen är relativt lågt och en stor del av anmälningarna leder inte till någon lagföring. Antalet beslut att inte inleda förundersökning i dessa ärenden har i och för sig minskat under de senaste åren. Skälet att inte inleda förundersökning är i nästan alla fall att det konstaterats att misstanke om att brott förövats inte föreligger. I närmare hälften av fallen där förundersökning inleds gör bevissvårigheter, ofta på den subjektiva sidan, att förundersökningen läggs ner. I de fall där lagföring sker blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Mot den bakgrunden och att kunskapen om reglerna ofta brister anser utredningen att det kan ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda. Vidare ska som princip straff bl.a. förbehållas fall där alternativa sanktioner inte finns att tillgå eller inte är rimliga. På arbetsmiljöområdet finns det väl fungerande alternativa sanktionsmöjligheter. Också detta talar enligt utredningens bedömning för att göra en förnyad prövning av om kriminalisering i alla avseenden är rätt metod att komma till rätta med brister i arbetsmiljön.

Andra medel än straff bör som huvudregel användas för att åstadkomma efterlevnad av bestämmelserna som i dag är straffbelagda. Straffsanktion bör förbehållas de fall där straff framstår som naturligt och bedöms mer effektivt eller det annars finns starka behov av en sådan reglering. Beträffande vissa överträdelse som är straffbelagda finns det särskilda skäl som motiverar att överträdelsen även fortsättningsvis ska vara straffbelagd.

Brottsbalkens bestämmelser om arbetsmiljöbrott omfattas inte av utredningens uppdrag och straff för dessa brott berörs alltså inte av utredningens förslag.

En utökad användning av sanktionsavgifter gör sanktionssystemet effektivare

I dag har Arbetsmiljöverket möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljö-

lagen. Arbetsmiljöverket har hittills bara meddelat föreskrifter om sanktionsavgifter i tre föreskrifter.

Med en ordning med sanktionsavgifter behåller Arbetsmiljöverket kontrollen över ärendet och dubbelarbete undviks eftersom verket i praktiken i dag gör de utredningar som ligger till grund för åtalsanmälningarna. Det skulle också innebära ett effektivare användande av samhällets resurser. Reaktionen bör kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen.

Enligt de bestämmelser som gäller i dag ska sanktionsavgift betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet och avgiften påförs den fysiska eller juridiska person som drev verksamheten där överträdelsen skedde. Med en sådan reglering bör den omständigheten att det inte behöver bevisas att en viss person begått överträdelsen uppsåtligt eller av oaktsamhet kunna leda till att sanktion fastställs i fler fall än i dag. När åtal väcks mot en fysisk person och straff döms ut blir påföljden dessutom normalt ett lågt bötesstraff. Sanktionsavgifter kan sättas till högre belopp än bötesstraffen.

Från rättssäkerhetssynpunkt kan det konstateras att enligt de nu gällande bestämmelserna har den som har invändning mot att bli påförd sanktionsavgift möjlighet att invända mot Arbetsmiljöverkets avgiftsföreläggande och verket har då att ta ställning till invändningarna och om ansökan om påförande av sanktionsavgift ska ges in till domstol. Den som framför invändningar mot att bli påförd sanktionsavgift kan således bli påförd avgift först efter prövning av domstol.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att sanktionssystemet skulle bli väsentligt effektivare om man i ökad omfattning inför sanktionsavgifter istället för straffsanktion.

Arbetsmiljöverket får möjlighet att använda förelägganden och förbud i ökad omfattning och dessa ska alltid förenas med vite

Det har inte framkommit något tillräckligt tydligt behov av att kunna välja att inte förena förelägganden och förbud med vite. Om förelägganden och förbud alltid förenas med vite blir sanktionssystemet tydligt och förutsägbart i denna del.

Även på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet är frågan om effektiva sanktioner för att förebygga skador och ohälsa i arbetslivet av sådan vikt att den restriktiva inställningen till att förelägga staten vite bör frångås. Krav som ställs mot statliga arbetsgivare bör kunna genomdrivas med samma medel som mot andra arbetsgivare. En särbehandling av statliga arbetsgivare är inte motiverad.

Intresset av att sanktionssystemet är enhetligt och tydligt talar också för att alla arbetsgivare ska kunna föreläggas vite. Även förelägganden och förbud mot statliga myndigheter bör därför förenas med vite.

Härigenom åstadkommer man en enhetlig, tydlig och effektiv reglering. Utredningen föreslår därför att valmöjligheten när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite tas bort och att förelägganden och förbud alltid ska förenas med vite, även mot staten som arbetsgivare.

Enligt utredningens uppfattning kan också Arbetsmiljöverket alltid använda sig av möjligheten att meddela förbud, dvs. även förbud som träder ikraft efter viss tid. Det gäller även vid överträdelse av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud när det anses ändamålsenligt.

Konfliktlösningsregler införs

För att undvika en konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning och möjliggöra att Arbetsmiljöverket kan använda förelägganden och förbud i större omfattning och agera på ett ändamålsenligt sätt vid tillsynen i varje enskilt fall föreslår utredningen att det införs bestämmelser som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning.

Genom den föreslagna regleringen blir det möjligt för Arbetsmiljöverket att i ökad omfattning använda sig av förelägganden och förbud. Regleringen innebär att Arbetsmiljöverket alltid kommer att kunna använda sig av förelägganden eller förbud för att framtvunga en åtgärd. I många fall kommer det också att vara möjligt att påföra sanktionsavgift för överträdelse i förfluten tid i fall där föreskrift om sanktionsavgift har meddelats. När det gäller vissa överträdelse som är s.k. perdurerande brott och anses vara en och samma pågående gärning kommer det inte att bli möjligt att på detta sätt använda både föreläggande/förbud och sanktionsavgift utan verket får välja det ena eller andra alternativet.

Straffsanktionen föreslås finnas kvar för ett fåtal överträdelser men tas bort för huvuddelen av de överträdelser av Arbetsmiljöverkets föreskrifter som i dag är straffbelagda

Utredningen föreslår att straffsanktionen för anlåtande av en minderårig i strid mot bestämmelsen om att en minderårig inte får utföra arbete före det kalenderår under vilket den minderåriga fyller 16 år eller innan skolplikten har fullgjorts i 5 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av tredje eller fjärde stycket i den paragrafen behålls. Likaså föreslår utredningen att straffsanktionen för brott mot föreskrifter om minderårigas arbete (farligt arbete), som har meddelats med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket samma lag, behålls. Däremot föreslår utredningen att straffsanktionen tas bort för brott mot föreskrifter om förande av register vid läkarundersökning enligt 5 kap. 4 § och för brott mot föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga enligt 5 kap. 5 § samma lag.

Förslaget innebär också att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen tas bort.

Bestämmelsen om lämnande av oriktiga uppgifter till en tillsynsmyndighet föreslås däremot även fortsättningsvis vara straffsanktionerad. Straffsanktionen ska också finnas kvar för borttagande av skyddsanordning.

Dessutom föreslår utredningen att anmälningsskyldigheten enligt 2 § arbetsmiljöförordningen om olycksfall och allvarliga tillbud även fortsättningsvis vara straffsanktionerad. För att de överträdelser som är straffbelagda ska framgå direkt av arbetsmiljölagen föreslår utredningen att bestämmelsen om anmälningsskyldigheten flyttas till en ny paragraf i arbetsmiljölagen.

Utökat område där Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och höjt högsta belopp för sanktionsavgiften

Mot bakgrund av hur regelsystemet på arbetsmiljöområdet är utformat, där det är Arbetsmiljöverket som meddelar de närmare materiella föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet och all-

männa skyldigheter i fråga om arbetsmiljön, fick Arbetsmiljöverket befogenheten att avgöra i vilka fall sanktionsavgift skulle införas när sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet. Valet är nära förbundet med den materiella regelns utformning. Regelsystemets utformning gör enligt utredningens bedömning att befogenheten att besluta om en viss överträdelse ska medföra sanktionsavgift även fortsättningsvis bör ligga hos Arbetsmiljöverket. Området där det ska vara möjligt att föreskriva sanktionsavgift måste dock vara klart angivet i arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljöverket bör alltså inom den ram lagen ger i form av ett bemyndigande att meddela föreskrifter ha valmöjlighet att utifrån varje enskild föreskrift och dess utformning bestämma om bestämmelsen ska sanktioneras med sanktionsavgift.

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket ges möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för överträdelse av en föreskrift som verket har meddelat med stöd av något av bemyndigandena i 4 kap 1–8 §§ arbetsmiljölagen och föreskrifter med stöd av 5 kap. 4 och 5 §§ arbetsmiljölagen.

Detsamma ska gälla i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd av ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om användning och utformning av skyddsanordningar mot fall till lägre nivå. Med hänsyn till påpekande att vissa föreskrifter om skydd mot fall från tak m.m. skulle lämpa sig för sanktionsavgift föreslår utredningen att ett särskilt bemyndigande om föreskrifter angående fallskydd införs i arbetsmiljölagen. Härav följer att föreskrifter om fallskydd i fortsättningen ska meddelas med stöd av det nya bemyndigandet och att verket, när en sådan föreskrift meddelas, kan välja om den ska sanktioneras med sanktionsavgift eller ej.

För att möjliggöra för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om väl tilltagna sanktionsavgifter, och därmed en skärpning av påföljden jämfört med de bötesbelopp som utgår i dag, förslår utredningen att högsta beloppet för en sanktionsavgift höjs från 100 000 kr till 1 miljon kr.

Förfarandet med avgiftsföreläggande, som Arbetsmiljöverket regelmässigt tillämpar i fall då det är aktuellt att ta ut en sanktionsavgift, föreslås bli obligatoriskt. Det innebär att frågan om sanktionsavgift ska betalas alltid prövas av Arbetsmiljöverket genom ett avgiftsföreläggande och att om föreläggandet inte godkänns inom utsatt tid har Arbetsmiljöverket att ta ställning till om en ansökan om att avgift ska tas ut ska ges in till förvaltningsrätten. Den som framför

invändningar mot att betala sanktionsavgift kan inte bli påförd avgift utan att saken prövas av domstol.

I övrigt ska vad som i dag föreskrivs om sanktionsavgifter fortfarande gälla.

Straffsanktionerna ersätts i huvudsak med sanktionsavgifter på arbetstidsområdet

När det gäller förelägganden och förbud enligt lagarna på arbetstidsområdet har utredningen gjort samma överväganden som när det gäller arbetsmiljöområdet. Utredningen föreslår därför att förelägganden och förbud vid tillsynen enligt lagarna på arbetstidsområdet ska alltid förenas med vite, även mot staten som arbetsgivare.

För att undvika en konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning och möjliggöra att Arbetsmiljöverket kan använda förelägganden och förbud i större omfattning och agera på ett ändamålsenligt sätt vid tillsynen i varje enskilt fall införs det även i arbetstidslagarna bestämmelser som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning.

Straffsanktionen för samtliga överträdelser av de materiella bestämmelserna rörande arbetstiden i arbetstidslagen, vägarbetstidslagen, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik tas bort. Liksom beträffande arbetsmiljölagen behålls straffsanktionen när det gäller lämnande av oriktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten.

När det gäller huvuddelen av de straffbelagda överträdelserna ersätts straffet med en sanktionsavgift, som beräknas på samma sätt som övertidsavgiften enligt arbetstidslagen och vägarbetstidslagen. Systemet med sanktionsavgift på arbetstidsområdet utformas i övrigt på samma sätt som enligt arbetsmiljölagen. Det innebär att frågan om sanktionsavgift ska betalas prövas av Arbetsmiljöverket respektive Transportstyrelsen genom ett avgiftsföreläggande och att om föreläggandet inte godkänns inom utsatt tid har myndigheten att ta ställning till om en ansökan om att avgift ska tas ut ska ges in till förvaltningsrätten.

Utredningen har ansett att vissa bestämmelser i lagarna på arbetstidsområdet inte lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift och att dessa bestämmelser får sanktioneras enbart med

föreläggande eller förbud. Det gäller bestämmelserna om raster i lagarna. Det gäller också bestämmelserna om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning viss tid i förväg. Dessutom gäller det bestämmelsen i 11 § arbetstidslagen om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid, bestämmelsen om förande av tjänstgöringslista i 20 § lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och skyldigheten för arbetsgivare att registrera all arbetstid och bevara registren i 20 § vägarbetstidslagen.

Sanktionsavgift införs även för överträdelser av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid och nattvila i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Bestämmelserna blir därmed direkt sanktionerade.

Normgivningsbemyndigandena för Arbetsmiljöverket

Normgivningsbemyndigandena i lagarna har i de fall där de inte redan angivits på detta sätt ändrats så att adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att utformningen av bemyndigandena ska stämma bättre överens med regeringformens bestämmelser om normgivning.

När det gäller bemyndigandena har utredningen också konstaterat att det råder en betydande oklarhet i fråga om vilka konkreta föreskrifter som kan eller bör grundas på bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ i arbetsmiljölagen och därmed bli straffsanktionerade. Arbetsmiljöverket har med stöd av 4 kap. 10 § i lagen meddelat föreskrifter som borde ha meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 1–8 §§. För att undvika oförutsägbarhet och tolkningsproblem är det enligt utredningens mening nödvändigt att de föreskrifter som täcks av ordalydelsen i ett visst bemyndigande också utfärdas med stöd av detta bemyndigande.

Ikraftträdande

Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013. Arbetsmiljöverket bör ges i uppdrag att ta fram de föreskrifter, som behövs för att ersätta straffsanktionerade regler med sanktionsavgift. Dessa föreskrifter bör träda i kraft samtidigt som lagändringarna.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)
dels att 8 kap. 1, 4 och 9 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 8 kap. 4 § ska utgå,
dels att 4 kap. 1–7, 9 och 10 §§, 5 kap. 2–5 §§, 7 kap. 7 § samt
8 kap. 2, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 3 a §
samt 8 kap. 5 a och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 a §

En arbetsgivare ska utan dröjsmål underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om dödsfall eller svårare personskada har inträffat i samband med arbetets utförande.

En arbetsgivare ska också utan dröjsmål underrätta samma myndighet om skador i samband med arbetet som samtidigt drabbat flera arbetstagare och om tillbud som inneburit allvarlig fara för liv och hälsa.

4 kap.**1 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om tekniska anordningar eller ämnen som kan orsaka ohälsa eller olycksfall, meddela föreskrifter om

1. villkor för tillverkning, användning samt märkning eller annan produktinformation,
2. provning eller kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda, och
3. förbud mot eller särskilda villkor för eller annan begränsning av utsläppande på marknaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om användning och utformning av skyddsanordningar mot fall till lägre nivå.

2 §

Om det behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet, får *regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket* föreskriva att tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav fordras

1. *innan* arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar får användas, och
2. *innan* tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får släppas ut på marknaden, användas eller avlämnas för att tas i bruk.

Om det behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet, får *regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer* meddela föreskrifter om att tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav måste finnas innan

1. arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar får användas, och
2. tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får släppas ut på marknaden, användas eller avlämnas för att tas i bruk.

3 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får föreskriva

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att

1. *att* på arbetsställen *skall* föras en förteckning över där befintliga tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,

2. *att* arbetsgivare *skall* föra register över arbetstagare som utsätts för exposition som kan medföra ohälsa med uppgift om arbetet och expositionen samt att arbetsgivare *skall* till läkare överlämna uppgifter ur registret.

Föreskrifter om undersökning av skyddsförhållandena i ett visst slag av verksamhet och om installation av tekniska anordningar *får meddelas i samma ordning.*

Arbetstagare skall ges tillfälle att på begäran ta del av de uppgifter i register enligt första stycket 2. som berör honom eller henne.

Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt *kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket föreskriva* förbud att använda arbetsprocesser, arbetsmetoder eller tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall, *kan regeringen eller, efter regeringens*

1. *det* på arbetsställen *ska* föras en förteckning över där befintliga tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, *och*

2. arbetsgivare *ska* föra register över arbetstagare som utsätts för exposition som kan medföra ohälsa med uppgift om arbetet och expositionen samt att arbetsgivare *ska* till läkare överlämna uppgifter ur registret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om undersökning av skyddsförhållandena i ett visst slag av verksamhet och om installation av tekniska anordningar.

En arbetstagare ska på begäran ges tillfälle att ta del av de uppgifter i register enligt första stycket 2 som rör honom eller henne.

4 §

Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt *får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter* om förbud att använda arbetsprocesser, arbetsmetoder eller tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

5 §

Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall, *får regeringen eller den myndighet*

bestämmande, Arbetsmiljöverket föreskriva om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller skall sysselsättas i arbetet.

Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för en sådan risk.

Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, *kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket meddela föreskrift om förbud mot att arbetet utförs av arbetstagare, som tillhör en sådan grupp, eller föreskriva att särskilda villkor skall gälla när arbetet utförs av sådana arbetstagare.*

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan föreskriva att register skall föras vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 5 eller 6 § med uppgifter om de undersöktas namn och om undersökningsresultat.

som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller ska sysselsättas i arbetet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för en sådan risk.

6 §

Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, *får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att arbetet utförs av arbetstagare, som tillhör en sådan grupp, eller om att särskilda villkor ska gälla när arbetet utförs av sådana arbetstagare.*

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att register ska föras vid sådan läkarundersökning som avses i 5 och 6 §§ med uppgifter om de undersöktas namn och om undersökningsresultat.

9 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för läkare att hos tillsynsmyndighet göra anmälan om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och att lämna tillsynsmyndighet upplysningar och biträde.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för läkare att hos tillsynsmyndighet göra anmälan om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och att lämna tillsynsmyndighet upplysningar och biträde.

10 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

I samma ordning får meddelas föreskrifter om att den som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd skall följa vad i denna lag och med stöd av den har föreskrivits om skyldigheter i andra avseenden än som framgår av 3 kap. 5 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om att den som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd ska följa denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen när det gäller skyldigheter i andra avseenden än som framgår av 3 kap. 5 § andra stycket.

5 kap.

2 §

En minderårig får inte som arbetstagare eller på annat sätt anlitas till eller utföra arbete före det kalenderår under vilket den minderåriga fyller sexton år och inte heller innan den minderåriga har fullgjort sin skolplikt.

Utan hinder av första stycket får en minderårig som har fyllt tretton år anlitas till eller utföra lätt arbete som inte är av sådant slag att det kan inverka skadligt på den minderåriges hälsa, utveckling eller skolgång.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för anlitage av en minderårig som inte har fyllt tretton år. Sådant undantag får endast avse mycket lätt arbete av sådant slag att speciella och betydande tillämpningsproblem skulle uppstå, om *inte undantag* meddelades.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket meddelar föreskrifter i fråga om arbete som avses i andra och tredje styckena.

Särskilda bestämmelser om minimiålder för fartygsarbete finns i sjömanslagen (1973:282) och fartygssäkerhetslagen (2003:364).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för anlitage av en minderårig som inte har fyllt tretton år. Sådant undantag får endast avse mycket lätt arbete av sådant slag att speciella och betydande tillämpningsproblem skulle uppstå, om *undantag inte* meddelades.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant arbete som avses i andra och tredje styckena.

I sjömanslagen (1973:282) och fartygssäkerhetslagen (2003:364) finns särskilda bestämmelser om minimiålder för fartygsarbete.

3 §

En minderårig får inte anlitas till eller utföra arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

4 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan föreskriva att vid läkarundersökning, som har förskrivits med stöd av 2 § fjärde stycket eller 3 § andra stycket, skall föras register med uppgifter om de undersöktas namn och om undersökningsresultatet

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det vid sådan läkarundersökning, som avses i 2 § fjärde stycket och 3 § andra stycket, ska föras register med uppgifter om de undersöktas namn och om undersökningsresultatet.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket meddelar föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga som anlitas till eller utför arbete.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga som anlitas till eller utför arbete.

7 kap.

7 §

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel besluta de förelägganden eller förbud som behövs

1. för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, och

2. för att de bestämmelser i förordning (EG) nr 1907/2006 som omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar ska följas.

I beslut om föreläggande eller förbud får Arbetsmiljöverket sätta ut vite.

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel besluta de förelägganden som behövs för att

1. denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, och

2. de bestämmelser i förordning (EG) nr 1907/2006 som omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Ett sådant föreläggande får riktas även mot staten som arbetsgivare.

Om någon inte följer ett föreläggande, får Arbetsmiljöverket besluta att rättelse ska ske på dennes bekostnad.

Om ett föreläggande har beslutats beträffande en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla i fråga om den åtgärden.

8 kap.

2 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. anlitar en minderårig i strid mot 5 kap. 2 § första stycket eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket,

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §,

3. lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt 7 kap. 3 eller 4 §,

4. utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk,

2. bryter mot föreskrifter om minderårigas arbete som har meddelats med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket,

4. utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk, eller

5. underlåter att lämna under rättelse till Arbetsmiljöverket i enlighet med 3 kap. 3 a §.

Till ansvar enligt denna bestämmelse skall inte dömas om det för överträdelsen har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift enligt 5 §.

Ansvar ska inte dömas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 7 kap. 7 §.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i något avseende som anges i 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket. Avgiften skall betalas även om överträdelsen inte skett upp-

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§, 5 kap. 4 eller 5 §. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

såtligen eller av oaktsamhet.

En sådan föreskrift skall ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften skall vara lägst 1 000 och högst 100 000 kronor.

En föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 1 000 000 kronor.

5 a §

En sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 7 kap. 7 §.

6 a §

Arbetsmiljöverket prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

7 §

Frågor om påförande av avgift prövas av förvaltningsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får Arbetsmiljöverket ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgift ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätten*. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *kammarrätt*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2 Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetstidslagen (1982:673) dels att 23 § ska upphöra att gälla, dels att 11, 22, 24, 26 och 27 §§ samt rubriken närmast före 26 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 27 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Arbetsgivare *skall* föra anteckningar om jourtid, övertid och mertid. Arbetstagarna har rätt att själva eller genom någon annan ta del av anteckningarna. Samma rätt tillkommer fackliga organisationer som företräder arbetstagare på arbetsstället.

Regeringen *eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket* meddelar föreskrifter om hur anteckningar *enligt första stycket* skall föras.

Arbetsgivare *ska* föra anteckningar om jourtid, övertid och mertid. Arbetstagarna har rätt att själva eller genom någon annan ta del av anteckningarna. Samma rätt tillkommer fackliga organisationer som företräder arbetstagare på arbetsstället.

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer* meddelar föreskrifter om hur *sådana* anteckningar ska föras.

22 §

Arbetsmiljöverket får meddela de förelägganden *eller förbud* som behövs för att denna lag och *de* föreskrifter som meddelas med stöd av lagen *skall* följas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan Arbetsmiljöverket sätta ut viten.

Arbetsmiljöverket får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen *ska* följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Ett sådant föreläggande får riktas även mot staten som arbetsgivare.

24 §

Till böter döms en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet har

1. utan att undantag eller avvikelser har gjorts enligt 3 eller 19 § anlitat en arbetstagare i strid mot 5–10 a §§, 12 §, 13 § eller 14–16 §§ eller brutit mot 11 § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 §,

2. lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när Arbetsmiljöverket har begärt upplysningar eller handlingar enligt 21 § första stycket.

Till böter döms en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när Arbetsmiljöverket har begärt upplysningar eller handlingar enligt 21 § första stycket.

Ansvar ska inte dömas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 22 §.

Övertidsavgifter

Sanktionsavgifter

26 §

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 8 eller 9 § utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 3 § eller ha fått dispens enligt 19 §, utgår en särskild avgift (övertidsavgift). Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts.

Övertidsavgiften utgör för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 8 eller 9 §, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 5–10 a §§, 13 eller 14 §, utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 3 § eller ha fått dispens enligt 19 §, ska sanktionsavgift tas ut. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften utgör för varje timme otillåten arbetstid eller jourtid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 5–10 a §§, 13 eller 14 §§, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialför-

vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Avgiften kan sättas ned eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

säkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 22 §.

Avgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde.

Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund.

Avgiften tillfaller staten.

27 §

Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan som skall göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks. I fråga om sådan ansökan gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit från den tidpunkt då överträdelsen begicks, får övertidsavgift ej tas ut. Övertidsavgifter tillfaller staten.

Arbetsmiljöverket prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får Arbetsmiljöverket ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgiften ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

27 a §

Avgift får tas ut bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Ett beslut genom vilket någon har påförts en övertidsavgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda övertidsavgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Indrivningsåtgärder får inte vidtas sedan fem år har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

Ett beslut om att avgift ska tas ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

En beslutad avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

dels att 17, 19 och 20 §§ samt rubriken närmast före 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 19 a §, 19 b § och 19 c § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Åsidosätter arbetsgivare sina skyldigheter i något avseende som är underkastat tillsyn, kan Arbetsmiljöverket skriftligen förelägga arbetsgivaren att vidtaga rättelse. Innan föreläggande meddelas skall arbetsgivaren få tillfälle att yttra sig.

Arbetsmiljöverket får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite.

Ansvar och skadestånd

Ansvar, sanktionsavgift och skadestånd

19 §

Arbetsgivare som underlåter att rätta sig efter föreläggande enligt 17 § eller som uppsåtligen lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i anteckning som avses i 6 § döms till böter.

Arbetsgivare som uppsåtligen lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i anteckning som avses i 6 § döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 17 §.

19 a §

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 2–4 eller 9 §§ ska sanktionsavgift tas ut. Avgiften tas ut av den arbetsgivare i vars hushåll arbetet utförs. Avgiften ska betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften utgör för varje timme otillåten arbetstid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 2–4 eller 9 §§ en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 17 §.

Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund.

Avgiften tillfaller staten.

19 b §

Arbetsmiljöverket prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs

sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får Arbetsmiljöverket ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgiften ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

19 c §

Avgift får tas ut bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Ett beslut om att avgift ska tas ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

En beslutad avgift bortfaller

om verkställighet inte har skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft.

20 §

En arbetsgivare som *åsidosätter sina förpliktelser* enligt anställningsavtalet eller bryter mot denna lag *skall* betala inte bara lön och andra anställningsförmåner som arbetstagar-
aren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer.

En arbetstagarare som *åsidosätter sina förpliktelser* enligt anställningsavtalet eller bryter mot denna lag *skall* betala ersättning för skada som uppkommer.

Skadestånd enligt första eller andra stycket *kan* avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som avtals- eller lagbrottet innebär. Skadestånd med anledning av person- eller sakskada bestäms dock med tillämpning av allmänna skadestandsregler.

Om det är skäligt, *kan* skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

En arbetsgivare som *inte uppfyller sina skyldigheter* enligt anställningsavtalet eller bryter mot 5, 7 eller 11–14 §§ denna lag *ska* betala inte bara lön och andra anställningsförmåner som arbetstagar-
aren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer.

En arbetstagarare som *inte uppfyller sina skyldigheter* enligt anställningsavtalet eller bryter mot 5, 7 eller 11–14 §§ denna lag *ska* betala ersättning för skada som uppkommer.

Skadestånd enligt första eller andra stycket *får* avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som avtals- eller lagbrottet innebär. Skadestånd med anledning av person- eller sakskada bestäms dock med tillämpning av allmänna skadestandsregler.

Om det är skäligt, *får* skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

dels att 25 § ska upphöra att gälla

dels att 24, 26, 28 och 29 §§ samt rubriken närmast före 28 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden *eller förbud* som behövs för att denna lag ska följas. *Förelägganden och förbud får förenas med vite.*

24 §

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag ska följas. Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. *Ett sådant föreläggande får riktas även mot staten som arbetsgivare.*

Till böter döms den arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. *förlägger arbetet så att*

a) arbetstagarens arbetstid överstigit vad som är tillåtet enligt bestämmelserna i denna lag,

b) raster inte kunnat tas enligt vad som föreskrivs i 18 § första stycket,

2. *inte uppfyller sina skyldigheter enligt 16 §, utan att undantag har gjorts enligt 2 eller 21 §, eller sina skyldigheter enligt 20 §, eller*

3. *lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när Transport-*

26 §

Till böter döms den arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när Transportstyrelsen har begärt upplysningar eller handlingar enligt 22 § första stycket.

styrelsen har begärt upplysningar eller handlingar enligt 22 § första stycket.

Ansvar ska inte dömas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 24 §.

Övertidsavgifter

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 7 eller 8 § utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 2 § eller ha fått dispens enligt 21 §, *utgår en särskild avgift (övertidsavgift)*. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelserna har begåtts.

Övertidsavgiften utgör för varje timme otillåten *övertid* och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 7 eller 8 §, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelserna begicks.

Avgiften *kan* sättas ned eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

Sanktionsavgifter

28 §

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 6–9, 12, 15 eller 17 §§, utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 2 § eller ha fått dispens enligt 21 §, *ska sanktionsavgift tas ut. Avgiften ska tas ut även om överträdelserna inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.*

Avgiften utgör för varje timme otillåten *arbetstid* och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 6–9, 12, 15 eller 17 §§, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelserna begicks.

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 24 §.

Avgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelserna skedde.

Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräk-

ningsgrund.
Avgiften tillfaller staten.

29 §

Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan som skall göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks. I fråga om sådan ansökan gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit från den tidpunkt då överträdelsen begicks, får övertidsavgift ej tas ut. Övertidsavgifter tillfaller staten.

Transportstyrelsen prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får Transportstyrelsen ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgiften ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

29 a §

Avgift får tas ut bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Ett beslut genom vilket någon har påförts en övertidsavgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte

Ett beslut om att avgift ska tas ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom

betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda övertidsavgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Indrivningsåtgärder får inte vidtas sedan fem år har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

En beslutad avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

dels att 9 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 10 a § och 10 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden *eller förbud* som behövs för att denna lag ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

7 §

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Ett sådant föreläggande får riktas även mot staten som arbetsgivare.

10 §

Till böter döms en arbetsgivare som uppsåtligt eller av oaktsamhet har, utan att avvikelser har gjorts enligt 3 §, anlitat en arbetstagare i strid mot 4 §.

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 4 §, utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 3 § *ska sanktionsavgift tas ut. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.*

Avgiften utgör för varje timme otillåten arbetstid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 4 §, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande.

gande enligt 7 §.

Avgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde.

Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund.

Avgiften tillfaller staten.

10 a §

Transportstyrelsen prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får Transportstyrelsen ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgiften ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

10 b §

Avgift får tas ut bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Ett beslut om att avgift ska tas

ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

En beslutad avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

dels att 26 § ska upphöra att gälla,

dels att 25, 27 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 27 a §, 27 b § och 27 c § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den myndighet som utövar tillsyn får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

25 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande ska förenas med vite. Ett sådant föreläggande får riktas även mot staten som arbetsgivare.

Till böter döms den arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet

27 §

1. förlägger arbetet så att
a. en arbetstagare inte fått dygnsvila enligt vad som föreskrivs i 6–9 §§ eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 § andra stycket, eller veckovila enligt vad som föreskrivs i 11–13 §§, utan att avvikelser har gjorts enligt 4 §,

b. arbetstagarens körtid överstigit vad som är tillåtet enligt 18 §,

c. raster inte kunnat tas enligt vad som föreskrivs i 14 och 15 §§, såvida inte 17 § varit tillämplig,

2. inte uppfyller sina skyldigheter enligt 20 §, eller

3. lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när den myndighet som utövar tillsyn har begärt upplysningar eller handlingar enligt 25 §.

27 a §

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna i 6–9 eller 11–13 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket, utan att ha stöd i kollektivavtal enligt 4 §, eller har överträtt 18 § ska sanktionsavgift tas ut. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiften utgör för varje timme otillåten arbetstid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot 6–9, 11–13 eller 18 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket, en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Sanktionsavgift ska inte tas ut för en överträdelse, om samma gärning omfattas av ett föreläggande enligt 25 §.

Avgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde.

Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräk-

ningsgrund.

Avgiften tillfaller staten.

27 b §

Den myndighet som utövar tillsyn prövar genom avgiftsföreläggande frågor om sanktionsavgift ska tas ut.

Avgiftsföreläggande innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Ett godkännande som görs sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Har avgiftsföreläggande inte godkänts inom utsatt tid, får den myndighet som utövar tillsyn ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgiften ska tas ut.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

27 c §

Avgift får tas ut bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktar mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Ett beslut om att avgift ska tas ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom

den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

En beslutad avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att avgörandet vann laga kraft.

30 §

Tillsynsmyndighetens beslut om förelägganden *och förbud* enligt 25 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillsynsmyndighetens beslut om förelägganden enligt 25 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

8 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöverket (1977:1166)

Härigenom föreskrivs att 2, 18 och 19 §§ arbetsmiljöverket (1977:1166) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare, skall arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.

Om anmälan om arbetsskada föreskrivs även i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Föreskrifter om befälhavarens skyldighet att vid fartygsarbete rapportera vissa händelser finns i 6 kap. 14 § sjölagen (1994:1009).

Arbetsmiljöverket bemyndigas att

1. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§ samt 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ arbetsmiljöverket (1977:1166),

2. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljöverket i andra fall än som avses i 1, 2 och

Föreslagen lydelse

2 §

I 3 kap. 3 a § arbetsmiljöverket (1977:1166) finns bestämmelser om underrättelseskyldighet i vissa fall för arbetsgivare om dödsfall, skador eller tillbud i samband med arbetet.

I förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd finns ytterligare bestämmelser om anmälan om arbetsskada.

I 6 kap 14 § sjölagen (1994:1009) finns bestämmelser om befälhavarens skyldighet att vid fartygsarbete rapportera vissa händelser.

18 §

Arbetsmiljöverket får meddela

1. föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§ arbetsmiljöverket (1977:1166)

2. föreskrifter enligt 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ arbetsmiljöverket,

3. föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljöverket i andra fall än som avses i 3 § denna för-

3 §§ denna förordning,

3. *i fråga om handlingar, som avses i 3 § denna förordning, meddela föreskrifter om annan förvaringstid än där sägs och om förvaringsplats,*

4. *meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen,*

5. *meddela närmare föreskrifter om läkares anmälningsskyldighet enligt 2 a §,*

6. *meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen,*

7. *meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen.*

För planering och kontroll av arbetsmiljön kan Arbetsmiljöverket meddela föreskrifter om gränsvärden.

Föreskrifter som rör även annan myndighets verksamhetsområde meddelar Arbetsmiljöverket efter samråd med den myndigheten.

Arbetsmiljöverket får även medge undantag från föreskrifter som verket har meddelat.

ordning,

4. *föreskrifter om annan förvaringstid och om förvaringsplats när det gäller sådana handlingar som avses i 3 §,*

5. *föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen,*

6. *närmare föreskrifter om läkares anmälningsskyldighet enligt 2 a §,*

7. *föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen, och*

8. *de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av arbetsmiljölagen.*

Arbetsmiljöverket får, för planering och kontroll av arbetsmiljön, meddela föreskrifter om gränsvärden.

Innan Arbetsmiljöverket meddelar föreskrifter som rör en annan myndighets verksamhetsområde, ska verket höra den andra myndigheten.

Arbetsmiljöverket får i ett enskilt fall besluta om undantag från föreskrifter som verket har meddelat enligt denna förordning.

19 §

Om ansvar vid överträdelse av 1–3 §§ eller föreskrift, som har meddelats med stöd av 18 § första stycket 1–3 denna förordning, föreskrivs i 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

I anslutning till föreskrift, som meddelas med stöd av 18 §

I anslutning till föreskrift, som enligt arbetsmiljölagen kan medföra straffpåföljd eller sanktionsavgift, ska en upplysning om detta lämnas.

första stycket 1–3, skall upplysas om att överträdelse kan medföra straffpåföljd. Detta gäller dock inte om det för överträdelsen har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

9 Förslag till förordning om ändring i arbetstidsförordningen (1982:901)

Härigenom föreskrivs att 1 § arbetstidsförordningen (1982:901) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Arbetsmiljöverket får meddela

1. föreskrifter om anteckningar om jourtid, övertid och mertid enligt 11 § andra stycket arbetstidslagen (1982:673), *samt*

2. de ytterligare föreskrifter som behövs *om verkställighet* av arbetstidslagen.

I 24 § arbetstidslagen finns bestämmelser om straff för den som överträder föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 § andra stycket arbetstidslagen.

Föreslagen lydelse

1 §

Arbetsmiljöverket får meddela

1. föreskrifter om anteckningar om jourtid, övertid och mertid enligt 11 § andra stycket arbetstidslagen (1982:673), *och*

2. de ytterligare föreskrifter som behövs *för verkställigheten* av arbetstidslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och föreslå förändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en bättre efterlevnad av de krav som ställs i respektive lagstiftning. I uppdraget har det ingått att i detta syfte se över sanktionsreglerna i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, arbetstidslagen, arbetstidsförordningen, lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, förordningen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik samt förordningen om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, liksom aktuella bemyndiganden i dessa författningar i den mån de har betydelse för hur en viss regel sanktioneras.

Utredningen har haft att bedöma vilken reglering som långsiktigt kan antas vara mest effektiv för att åstadkomma efterlevnad av olika slag av krav avseende arbetsmiljö- och arbetstid. I detta har legat att bl.a. undersöka om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser mot de aktuella författningsreglerna och i stället använda sanktionsavgifter eller liknande avgifter alternativt föreläggande och förbud och föreslå de ändringar i lagstiftningen som översynen av reglerna ger anledning till. Brottsbalkens regler om straff för arbetsmiljöbrott har inte omfattats av uppdraget.

Utredningens förslag ska syfta till en enklare och tydligare utformning av de aktuella reglerna så att det klart framgår vilken eller vilka sanktioner som är knutna till en viss bestämmelse.

Det har också legat i uppdraget att se över att systemet är utformat i enlighet med regeringsformens regler om normgivningsmakten.

Direktiven till utredningen (dir. 2010:20 och 2011:21) bifogas som *bilaga 1 och 2*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Tio sammanträden, varav ett tvådagars internatsammanträde, har hållits med expertgruppen. Tre sammanträden har också hållits med referensgruppen och ledamöterna i referensgruppen har under utredningens gång dessutom lämnat skriftliga synpunkter.

Utredningen har inhämtat uppgifter om hur sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet fungerar i dag. Genom intervju med representanten från Arbetsmiljöverket i expertgruppen och material denne tillhandahållit utredningen har uppgifter inhämtats om Arbetsmiljöverkets verksamhet och statistiska uppgifter ur verkets diarieföringssystem SARA har tagits fram. Vidare har statistiska uppgifter om antalet anmälningar av brottsmisstankar som givits in till polis och åklagare under 2000-talet och besluten som fattats med anledning av anmälningarna har tagits fram ur Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Genom att ta del av information på polismyndigheternas hemsidor och kontakter med flertalet av polismyndigheterna har utredningen också undersökt hur de olika polismyndigheterna är organiserade och var inom myndigheten ansvaret för utredningar av brott på arbetsmiljöområdet ligger. Dessutom har uppgifter om mål hos domstolarna tagits fram ur domstolarnas målhanteringssystem VERA med hjälp av Domstolsverket och samtliga förvaltningsrätter.

Utredningen har också genomfört intervjuer med chefsjuristen och chefen för avdelningen Regler och expertstöd hos Arbetsmiljöverket, tillsynsdirektörerna för distrikten i Stockholm och Umeå, chefen för och en åklagare vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten samt poliser som utreder arbetsmiljöbrott vid Polismyndigheten i Stockholm, Västra Götaland och Karlstad. Intervjuerna har bl.a. gällt frågor hur arbetet bedrivs, hur de anser att sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet fungerar i dag, vilka problem de ser och synpunkter på förändringar i sanktionssystemet genom avkriminalisering m.m. enligt utredningens direktiv.

Vid ett tillfälle har utredningen deltagit i sammanträde med den centrala samverkansgrupp för arbetsmiljöbrott som finns med rep-

representanter från Arbetsmiljöverket, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter samt Åklagarmyndigheten.

Därutöver har utredningen deltagit i en träff med nätverket för arbetsmiljöjuridik och diskuterat utredningens uppdrag.

2 Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

2.1 Lagens uppbyggnad

Huvudförfattningen på arbetsmiljöområdet, arbetsmiljölagen (1977:1160), trädde i kraft den 1 juli 1978. Den innehåller grundläggande bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och anger översiktligt kraven när det gäller olika arbetsmiljöfaktorer. Arbetsmiljölagen är en ramlag och lagen kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i föreskrifter som meddelas av Arbetsmiljöverket. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter anges de närmare krav som ska uppfyllas i arbetsmiljöhänseende. När det gäller fartygsarbete meddelar Transportstyrelsen närmare föreskrifter. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Den gäller varje verksamhet i vilken en arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Den gäller framför allt i anställningsförhållanden men i väsentliga delar är den dessutom tillämplig på ensamföretagare. Elever, studerande, vårdtagare och totalförsvarspliktiga likställs med arbetstagare utom i fråga om skyddsombud och skyddskommittéer.

Andra kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. I 1 § i kapitlet ställs generella kriterier upp som bör vara utgångspunkter för aktiviteter för att åstadkomma en god arbetsmiljö och utveckla en god arbetsorganisation. Arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbets-

tagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid ska även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete ska undvikas eller begränsas. Det ska vidare eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Det ska också eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar. I 3–8 §§ finns det ett antal allmänt utformade föreskrifter om olika faktorer i den fysiska arbetsmiljön som arbetshygieniska förhållanden när det gäller luft, ljud, ljus och vibrationer, skyddsåtgärder mot skada genom ras, brand, explosion eller elektrisk ström, maskiner och andra tekniska anordningar, farliga ämnen, användande av personlig skyddsutrustning samt personalutrymmen.

3 kap. 1 a § inskräpper skyldigheten för arbetsgivare och arbetstagare att samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Därefter följer föreskrifter om skyddsansvar för olika grupper. Av 2 § framgår att huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt som kan leda till ohälsa eller olycksfall, dvs. är farligt, ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av ensamarbete ska beaktas. Lokaler, maskiner m.m. ska underhållas väl. Första och andra styckena i 2 a § reglerar arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete. Av tredje stycket i samma bestämmelse framgår att arbetsgivaren också är skyldig att se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Arbetsgivaren ska vidare svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Enligt 3 § ska arbetsgivaren se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet och att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Arbetsgivaren ska se till att endast arbetstagare som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns en påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall. Hänsyn ska också tas till den enskilde arbetstagarens förutsättningar för arbetet. Arbetstagaren har å sin sida

enligt 4 § en skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet, delta i de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö, följa givna föreskrifter och använda de skyddsanordningar som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetsgivare ska enligt 5 § i tillämpliga delar följa arbetsmiljölagen och med stöd därav meddelade föreskrifter även när det gäller arbete som han själv utför. Samma regler som för arbetsgivares eget arbete gäller också när två eller flera personer yrkesmässigt driver verksamhet för gemensam räkning utan att ha arbetstagare anställd. Ett särskilt undantag gäller om verksamheten bedrivs endast av medlemmar av samma familj. Enligt paragrafens andra stycke är arbetsmiljölagen och med stöd därav meddelade föreskrifter i viss utsträckning tillämpliga beträffande ensamföretagare. 6–7 h §§ innehåller regler om skyddsansvar på byggarbetsplatser och gemensamma arbetsställen. I 8 § regleras de grundläggande skyldigheter i skyddshänseende som åvilar tillverkare, importörer, överlåtare och upplåtare av maskiner, redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning. 9 § föreskriver skyddsansvar för den som tillverkar, importerar eller överlåter farliga ämnen och i 10 § slås det fast att det i leverantörens ansvar ingår att se till att förpackningar inte innebär risker ur skyddssynpunkt. 11 § reglerar skyddsansvaret för installatörer av tekniska anordningar. 12 § lägger ett skyddsansvar på den som råder över ett arbetsställe gentemot dem som arbetar där utan att vara anställda av den som råder över arbetsstället. I andra stycket har det förts in ett särskilt skyddsansvar för den som hyr in arbetskraft.

I fjärde kapitlet finns bemyndiganden för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, att meddela närmare föreskrifter på arbetsmiljöområdet. I 1 och 8 §§ har det valts att inte direkt i lagbestämmelsen ange vilken myndighet som kan få meddela föreskrifter.

I femte kapitlet ges bestämmelser till skydd för minderåriga. Den som är under 18 år får inte anlitas till eller utföra arbete på så sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling (3 §). Regeringen eller efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om villkor för eller förbud mot att minderårig anlitas för eller utför sådant arbete liksom om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga. En minderårig får inte anlitas till eller utföra arbete före det kalenderår under vilket den minderåriga fyller 16 år och

inte heller innan skolplikten har fullgjorts. Den som har fyllt 13 år får anlitas till eller utföra lätt arbete som inte är av sådant slag att det kan inverka skadligt på den minderåriges hälsa, utveckling eller skolgång (2 §). Enligt tredje stycket i 2 § finns det också en möjlighet för regeringen eller efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, att meddela föreskrifter om undantag när det gäller anlitan av minderårig som inte har fyllt 13 år. Sådant undantag får endast gälla mycket lätt arbete. Regeringen eller efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om arbete av minderåriga som är mellan 13 och 16 år och barn som inte har fyllt 13 år. Arbetsmiljöverkets föreskrifter rörande minderårigas arbete har sammanförts i en kungörelse om minderåriga (AFS 1996:1).

I sjätte kapitlet finns regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. På arbetsställen där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts ska det utses skyddsombud. Skyddsombud ska även utses på andra arbetsställen om arbetsförhållandena kräver det. Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. Skyddsombud ska bl.a. delta i planeringen av förnyelse eller förändring av lokaler, arbetsprocesser, arbetsmetoder och användning av farliga ämnen. Skyddsombudet ska vända sig till arbetsgivaren och begära att åtgärder vidtas om skyddsombudet anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö och kan också begära undersökning för kontroll av förhållanden inom skyddsområdet. Med stöd av 6 a § ges vidare skyddsombud en uttrycklig rätt att initiera att Arbetsmiljöverket tar ställning till om tvångsmedel ska beslutas på grund av att arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. På arbetsställen där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts ska det finnas en skyddskommitté. En skyddskommitté ska tillsättas även vid arbetsställen med färre arbetstagare om det begärs av arbetstagarna. Skyddskommittén ska delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället och följa arbetets genomförande. Den ska noga följa utvecklingen som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall och verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. I kommittén ska behandlas frågor om företagshälsovård, handlingsplaner för arbetsmiljöarbetet, planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation, användning av farliga ämnen, upplysning och

utbildning rörande arbetsmiljön samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället.

I sjunde–nionde kapitlen ges slutligen bestämmelser om tillsynen över lagens efterlevnad, om påföljder för överträdelse av lagens föreskrifter och om överklagande.

2.2 Bemyndigandena för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter

Bestämmelserna med bemyndigande att meddela närmare föreskrifter på arbetsmiljöområdet har samlats i fjärde kapitlet i arbetsmiljölagen.

I 1 § finns ett grundbemyndigande när det gäller föreskrifter om krav på produktkontroll, produktinformation och användning av tekniska anordningar och farliga ämnen. Punkt 1 gäller föreskrifter om de villkor som ska gälla för hanteringen av en produkt i de olika skeden som bestämmer produktens säkerhet och utformning, från tillverkning till marknadsföring och användning. Tillverkning anses inbegripa konstruktionsarbete och tillverkningsprocess. Med stöd av denna punkt meddelas vidare föreskrifter om märkning och annan produktinformation. Med stöd av punkt 2 meddelas föreskrifter om produktkontroll, provning eller kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda. Med stöd av punkt 3 meddelas föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för eller annan begränsning av utsläppande på marknaden av tekniska anordningar eller farliga ämnen.

Enligt 2 § bemyndigas regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arbetsmiljöverket, att föreskriva krav på tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav innan arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar får användas eller tekniska anordningar eller farliga ämnen får släppas ut på marknaden, användas eller avlämnas för att tas i bruk.

3 § innehåller bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet att på arbetsställen föra förteckning över vissa slag av tekniska anordningar eller farliga ämnen som finns på arbetsstället (p. 1) och om skyldighet att föra expositionsregister (p. 2). I andra stycket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om undersökning av skyddsförhållandena i verksamhet av visst slag och om installation av tekniska anordningar.

4 § innehåller bemyndigande att föreskriva generellt förbud mot att använda arbetsprocess, arbetsmetod, teknisk anordning eller farligt ämne.

Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall kan regeringen, eller efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, enligt 5 § förskriva om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller ska sysselsättas i arbetet.

Enligt 6 § kan det meddelas föreskrifter om förbud mot att visst slag av arbete utförs av arbetstagare som tillhör en grupp som är speciellt mottaglig eller utsatt för speciell risk i arbetsmiljön eller att särskilda villkor ska gälla när arbetet utförs av sådana arbetstagare.

I 7 § finns det ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förande av register vid läkarundersökningar enligt 5 eller 6 §.

Enligt 8 § första stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att göra förhandsanmälan om planerad åtgärd avseende byggnads- eller anläggningsarbete och i övrigt, t.ex. om användande av teknisk anordning eller farligt ämne av visst slag, samt skyldighet i övrigt att göra anmälan eller lämna uppgifter till Arbetsmiljöverket eller att förvara handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt. Med stöd av detta bemyndigande har det i 2 § i arbetsmiljöförordningen föreskrivits en skyldighet för arbetsgivare att utan dröjsmål underätta Arbetsmiljöverket om olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. I 3 § i arbetsmiljöförordningen har det också meddelats föreskrifter om förvaring av handlingar och register som avses i 4 kap. 7 § och 5 kap. 4 § arbetsmiljölagen liksom expositionsregister enligt 4 kap. 3 § första stycket 2 arbetsmiljölagen.

I andra stycket i samma paragraf har det införts ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att den som låter uppföra byggnads- eller anläggningsarbete eller byggarbetsmiljösamordnare ska se till att en arbetsmiljöplan upprättas och att det utarbetas dokumentation som ska beaktas vid efterföljande arbeten i syfte att bättre genomföra EU:s byggplatsdirektiv, rådets direktiv 92/57/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser. Punkt 4 ger möjlighet att också i övrigt

meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt.

Bestämmelsen i 9 § ger bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för läkare att göra anmälan hos Arbetsmiljöverket om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och lämna upplysningar och biträde till Arbetsmiljöverket. Regeringen har givit en föreskrift angående detta i 2 a § arbetsmiljöförordningen. I AFS 2005:6 Medicinska kontroller i arbetslivet anges närmare vilka sjukdomar som ska anmälas.

10 § innehåller slutligen ett generellt föreskriftsbemyndigande. Enligt bestämmelsen får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Med stöd av denna bestämmelse kan materiella föreskrifter i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet meddelas.

Enligt 18 § arbetsmiljöförordningen bemyndigas Arbetsmiljöverket att

- 1) meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§ arbetsmiljölagen och föreskrifter rörande minderårigas arbete enligt bemyndigandena i 5 kapitlet samma lag,
- 2) meddela föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen i andra fall än de som avses i 1–3 §§ i förordningen,
- 3) meddela föreskrifter om annan förvaringstid och förvaringsplats när det gäller sådana handlingar som avses i 3 i förordningen,
- 4) meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen,
- 5) meddela närmare föreskrifter om läkares anmälningskyldighet enligt 2 a § i förordningen,
- 6) meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen,
- 7) meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen.

För planering och kontroll av arbetsmiljön kan Arbetsmiljöverket meddela föreskrifter om gränsvärden.

Arbetsmiljöverket får även medge undantag från föreskrifter som verket har meddelat.

19 § arbetsmiljöförordningen innehåller en upplysning om att det i 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen är stadgat ansvar för överträdelse av 1–3 § i förordningen eller föreskrift som har meddelats med stöd av 18 § första stycket 1–3. I anslutning till föreskrift som har meddelats med stöd av 18 § första stycket 1–3 ska det enligt andra stycket upplysas om att överträdelse kan medföra straffpåföljd.

2.3 Närmare om tillsynen och sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet

2.3.1 Tillsyn

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs och även över att vissa EU-förordningar följs. Verket har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och prov och påkalla de undersökningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt till tillträde till arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen får Arbetsmiljöverket gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 7 kap. 6 § meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas och för att artikel 35 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska följas. Förelägganden och förbud kan förenas med vite. När vite sätts ut ska det enligt lagen (1985:206) om viten fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet fastställs till ett fast belopp. Om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt får vitet föreläggas som löpande vite. Vite kan riktas mot både fysiska och juridiska personer. Vite kan alltså riktas omedelbart mot ett bolag och inte enbart mot dess ställföreträdare. Vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktiskt eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Har ändamålet med vitet förlorat sin betydelse ska vitet inte dömas ut. Vitet får jämkas om det finns särskilda skäl till det. Frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta har skett efter överklagande i

frågan om vitesföreläggande, av den myndighet som har prövat denna fråga i första instans. Arbetsmiljöverket kan alltså välja mellan att sätta ut vite och att meddela föreläggande eller förbud utan vite. Har vite inte satts ut inträder istället automatiskt straffhot enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen. Om vite har satts ut kan det å andra sidan inte dömas till straff.

Om någon inte följer ett föreläggande har Arbetsmiljöverket också möjlighet att besluta om att rättelse ska ske på dennes bekostnad.

Enligt 7 kap. 8 § kan Arbetsmiljöverket vidare meddela förbud mot upplåtelse av lokal, markområde eller utrymme under jord som har upplåtits för arbete eller som personalutrymme om det finns något missförhållande i skyddshänseende beträffande lokalen, marken eller utrymmet som har upplåtits. Arbetsmiljöverket kan också meddela föreläggande om undersökning av skyddsförhållandena på platsen gentemot upplåtaren.

2.3.2 Påföljder

Huvuddelen av bestämmelserna i arbetsmiljölagstiftningen är inte direkt straffsanktionerade. Ett direkt straffhot inträder inte förrän Arbetsmiljöverket i det enskilda fallet har meddelat ett föreläggande eller förbud. Enligt 8 kap. 1 § i arbetsmiljölagen döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 7–9 §§ till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

I 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen anges vilka bestämmelser som är direkt straffsanktionerade. Efter ändringar i lagen 1994 kan endast böter följa på överträdelse enligt denna paragraf.

I paragrafens första stycke punkt 1 föreskrivs straff för arbetsgivare eller annan som anlitar en minderårig till arbete före det kalenderår under vilken den minderårige fyller 16 år eller innan han har fullgjort sin skolplikt. Detsamma gäller enligt punkterna 1 och 2 när en minderårig anlitas i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av femte kapitlet. I 16 § i kungörelsen om minderåriga (AFS 1996:1) anges vilka föreskrifter i kungörelsen som är utfärdade med stöd av bestämmelse i femte kapitlet och alltså är direkt straffsanktionerade. Minderåriga som självständigt utför arbete kan inte drabbas av straffansvar för att de inte iakttagit minder-

årigregeln i 5 kap. 2 § första stycket. När det gäller brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket, dvs. föreskrifter om farligt arbete, kan däremot straffansvar även drabba den minderårige själv enligt punkten 2. Anlitas den minderårige av någon annan bör dock enligt motiven straffansvaret riktas enbart mot denne. I fall då en minderårig självständigt utför farligt arbete kan dock straffansvar för den minderårige komma i fråga. I punkten 2 straffbeläggs också överträdelse av bestämmelser om minderårigas arbetstid. De bestämmelser som har meddelats med stöd av 5 kap. 5 § gäller bara minderåriga arbetstagare. Straffbestämmelsen riktar sig alltså i denna del endast mot arbetsgivare som har anställt en underårig.

Enligt första stycket punkt 2 är det också direkt straffbelagt att bryta mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§. Det handlar huvudsakligen om föreskrifter om vissa formella förfaranden, preciserade villkor eller förbud. Med stöd av 1 och 2 §§ i fjärde kapitlet meddelas föreskrifter om produktkontroll, produktinformation och användning av tekniska anordningar eller farliga ämnen samt kontroll och bedömning av arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar. Med stöd av 3 § meddelas föreskrifter om förande av förteckning av tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen och förande av expositionsregister. 4 § rör föreskrifter om förbud att använda arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska anordningar eller farliga ämnen. 5 § gäller föreskrifter om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning, vaccinerig m.m. Med stöd av 6 § meddelas föreskrifter med förbud mot att eller villkor för att vissa särskilt riskutsatta arbetstagare utför visst arbete. Med stöd av 7 § meddelas föreskrifter om förande av register vid läkarundersökning som föreskrivits med stöd av 5 eller 6 § och med stöd av 8 § meddelas föreskrifter om förhandsanmälan, skyldigheter i övrigt att göra anmälan, lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten eller förvara handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt, upprättande av arbetsmiljöplan och dokumentation vid byggnads- eller anläggningsarbete och skyldighet i övrigt att upprätta handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt.

Vidare är det direkt straffbelagt att lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt 7 kap. 3 eller 4 § (8 kap. 2 § första stycket 3).

Slutligen är det direkt straffbelagt att utan giltigt skäl ta bort en skyddsanordning eller sätta den ur bruk (8 kap. 2 § första stycket 4).

Det är inte möjligt att döma till straff enligt paragrafen om det har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift för överträdelsen.

I *bilaga 3* finns en förteckning över föreskrifter som Arbetsmiljöverket har utfärdat med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen och som alltså är direkt straffbelagda enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 i lagen.

2.3.3 Förverkande

Enligt 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen ska förverkande ske av en anordning eller ett ämne som använts i strid mot förbud i föreskrift enligt 4 kap. 4 § eller förbud som meddelats av Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 7 § om det inte är uppenbart oskäligt. Alternativt kan motsvarande värde förverkas.

Bestämmelser om förverkande finns också i 36 kap. 4 § brottsbalken. Enligt det lagrummet ska värdet av de ekonomiska fördelar som uppkommit till följd av ett brott förklaras förverkade, om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Förverkande ska inte ske om det är oskäligt.

2.3.4 Sanktionsavgifter

Enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket föreskriva att en sanktionsavgift ska betalas om överträdelse har skett av en föreskrift som meddelats med stöd att ett bemyndigande i något avseende som anges i 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket. Avgiften ska betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. En sådan föreskrift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden och den ska vara lägst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. Avgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund. Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av förvaltningsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Avgiften tillfaller staten. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. Möjligheten att

påföra sanktionsavgift preskriberas om ansökan inte har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. Frågor om påförande av sanktionsavgift får också prövas av Arbetsmiljöverket genom avgiftsföreläggande. Den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs då avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid. Om föreläggandet godtas av den det riktas sig mot gäller det som lagakraftvunnet avgörande meddelat av domstol.

Föreskrifter om sanktionsavgifter finns i AFS 2005:3 Besiktning av trycksatta anordningar, AFS 2006:1 Asbest och AFS 2006:8 Provning med över- eller undertryck.

2.3.5 Arbetsmiljöbrott

Arbetsmiljölagens sanktionssystem kompletteras av en bestämmelse i 3 kap. 10 § brottsbalken om arbetsmiljöbrott. Enligt bestämmelsen kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som enligt arbetsmiljölagen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall dömas för arbetsmiljöbrott, om någon till följd därav avlider, skadas eller utsätts för fara. Straffskalan vid arbetsmiljöbrott överensstämmer med vad som gäller för brottsbalksbrotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan.

2.3.6 Företagsbot

Företagsbot är en annan rättsverkan av brott som på yrkande av allmän åklagare under vissa förutsättningar enligt 36 kap. 7 § brottsbalken kan åläggas näringsidkare för brott som har begåtts i utövningen av deras näringsverksamhet. Företagsbot kan bli aktuell bara om det har begåtts ett brott i verksamheten. Samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i en straffbestämmelse måste alltså vara uppfyllda. Det kan vara antingen ett brottsbalksbrott eller ett brott inom specialstraffrätten, men brottet måste ha begåtts i näringsverksamhet. I förarbetena (prop. 1985/86:23 s. 63) nämns arbetsmiljölagen och arbetstidslagen som författningar som medför särskilda skyldigheter för näringsidkare. Det finns inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott har begåtts. För brottet ska det vara

föreskrivet strängare straff än penningböter. Vidare krävs det att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet har begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Företagsbot ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Under vissa förhållanden kan företagsboten sättas ner eller efterges. Genom en lagändring som trädde ikraft den 1 juli 2006 har företagsbot gjorts till den primära sanktionen vid oaktsamma brott på bötesnivå. En särskilt åtalsprövningsregel infördes då i 10 a §. Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om det är påkallat ur allmän synpunkt.

2.3.7 Överklagande

Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt arbetsmiljölagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får enligt 9 kap. 2 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För beslut av Arbetsmiljöverket gäller förvaltningslagens (1986:223) allmänna bestämmelser om hur beslut överklagas. Överklagbarheten är också begränsad av allmänna principer som har utbildats i rättspraxis. Helt allmänt kan sägas att man måste ställa vissa minimikrav på ett besluts verkningar för att det ska kunna överklagas. Enligt förvaltningslagen kan ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Utöver den som varit part i ett ärende kan t.ex. även en arbetsgivare i vissa fall överklaga ett beslut trots att denne inte har varit part i ärendet. I fråga om Arbetsmiljöverkets rätt att överklaga gäller förvaltningsprocesslagens (1971:291) regel om tvåpartsprocess (7 a §), enligt vilken den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken är motpart till en enskild klagande och därmed också får rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot. För att ta till vara arbetstagarnas intressen i ärenden enligt arbetsmiljölagen får överklagande också göras av ett huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, av ett annat skyddsombud. Om det inte finns något skyddsombud får överklagande göras av en arbetstagarorganisation i den mån saken rör medlemmarnas intressen. För att

ta tillvara de studerandes intressen i ärenden enligt lagen får överklagande dessutom göras av studerandeskyddsombud.

2.4 Kriminaliseringen och införandet av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet

2.4.1 Bakgrunden till kriminaliseringen på arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljölagstiftningens ansvarsregler innebär att straffhot för brister i arbetsmiljön i allmänhet inte inträder förrän en tillsynsmyndighet meddelat förbud, föreläggande eller föreskrift och påbudet inte efterkommit. Vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen och ett antal av bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter är direkt straffsanktionerade.

I förarbetena till arbetsmiljölagen, SOU 1976:1, diskuterades hur sanktionssystemet borde vara utformat. Utredningen menade att teoretiskt sett skulle hela sanktionssystemet kring arbetsmiljölagen kunna utgöras av bestämmelser om direkt straffansvar för dem som inte fullgjort sina skyldigheter enligt lagen eller med stöd därav meddelade föreskrifter. Ett sådant system skulle dock förutsätta antingen en precisering av föreskrifter om arbetsmiljön som skulle stelt reglera en mängd företeelser och samtidigt lämna andra kanske väl så betydelsefulla förhållanden oreglerade eller också allmänt utformade föreskrifter som fick kombineras med omfattande utredningar inför domstol i straffrättsligt förfarande. Utredningen ansåg att för att förbättra arbetsmiljön krävs det istället ett system som gör att resurserna satsas på förebyggande miljöarbete och där bedömningar och avvägningar av arbetsmiljöfrågor görs av arbetarskyddets organ under medverkan av arbetsmarknadens parter. Mot den bakgrunden menade utredningen att det var angeläget att i största möjliga utsträckning använda arbetarskyddsmyndigheternas resurser till att driva fram förbättringar i arbetsmiljön snarare än att använda resurserna på utredningar i efterhand av om generella föreskrifter varit uppfyllda.

Utredningen lade olika aspekter på föreskrifter av skilda slag i arbetsmiljölagstiftningen. Utredningen hade inga betänkligheter mot att ha direkta straffsanktioner när det gäller ordningsföreskrifter o.d. som t.ex. bestämmelser om anmälan till Yrkesinspektionen i vissa fall. Det ansågs även vara naturligt att ha omedelbara

straffsanktioner i fråga om föreskrifter som anger förfaranden som ska iakttas av dem som är ansvariga för arbetsmiljöns beskaffenhet för att ge underlag för bedömningar i skyddshänseende. Med det avsågs förfaranden som ska garantera att förhandsgranskning kommer till stånd, kontroll av tekniska anordningar eller av arbetshygieniska förhållanden på ett arbetsställe, preciserade föreskrifter om villkor vid användning av viss produkt, märkning e.d. liksom bestämmelser avseende förbud mot användning av visst slag av anordning. Utredningen menade att med den gällande konstruktionen av ansvarsreglerna kan föreskrifterna ges en framåtsyftande utformning och både generella egenskapskrav och detaljerade branschvisa föreskrifter kan ges. Med ett system där tonvikten ligger på omedelbara straffsanktioner blir man på ett annat sätt nödsakad att dels ge föreskrifter en mera konkret utformning för att undvika att lägga alltför mycket av utredning och avvägning i ett straffrättsligt förfarande inför domstolen, dels undvika detaljreglering som inte med säkerhet är anpassad för alla verksamheter som formellt avses med föreskriften. Följden skulle i många fall bli en uttunning av och försvagning av författningsverksamheten och inte sällan skulle man vara förhindrad att meddela föreskrifter.

Utredningen diskuterade olika modeller för en reglering genom direkt straffansvar. Det konstaterades att detaljbestämmelser där ett handlingsmönster anges helt entydigt och kategoriskt sällan förekommer på arbetsmiljöområdet beroende på att verkligheten bjuder på en mångfald skiftande situationer som måste bedömas olika med hänsyn till hur långvarigt arbetet är, vilka möjligheter det finns att eliminera belastningar, om arbetet är samhällsnödvändigt etc. I författningsarbetet strävar man också efter att ge bestämmelser som uttrycker egenskaps- eller funktionskrav för att inte binda utvecklingen med detaljerade måttangivelser m.m. Utredningen ansåg inte att man är betjänt av en reglering av den direkta straffbarheten som förutsätter en så hård detaljutformning av motsvarande materiella föreskrifter. Framför allt skulle man inte med ett sådant upplägg fånga in de fall där ett direkt straffhot är önskvärt.

Andra modeller som övervägdes var att för straffbarhet fordra att överträdelse skett av grov vårdslöshet, att rikta in sig på fall då överträdelse inneburit att allvarlig risk uppkommit för arbetstagare eller att överlåta till Arbetarskyddsstyrelsen att i samband med utfärdande av generella föreskrifter ta ställning till om överträdelse ska medföra direkt straffpåföljd och då i föreskriften särskilt ange

när så är förhållandet. De två förstnämnda modellerna ansågs inte ändamålsenliga och den sist nämnda ansågs inte vara användbar. Det ansågs inte lämpligt att lägga på en administrativ myndighet att meddela straffbestämmelser.

Utredningens förslag blev att i vidgad omfattning införa direkta straffsanktioner i arbetsmiljölagen för avgränsade fall där den ansvarige överträtt föreskrifter som anger vissa preciserade förfaranden. Det har skett ändringar i arbetsmiljölagen sedan den tillkom men principerna som utredningen kom fram till har inte ändrats.

Sammanfattningsvis kan sägas att de regler som har ansetts behöva vara förenade med en direkt straffsanktion på arbetsmiljöområdet är regler om föreskrifter om formella förfaranden när det gäller kontroll, särskilda villkor för brukande, förbud mot arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska anordningar, anmälningskyldighet, förande av register och förteckningar m.m. liksom lagens bestämmelser och föreskrifter när det gäller minderåriga. Sådana föreskrifter meddelas med stöd av 4 kap. 1–8 §§ samt 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket, 3 § andra stycket, 4 § eller 5 § arbetsmiljölagen. Materiella regler om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter när det gäller arbetsmiljön meddelas med stöd av 4 kap. 10 §, som tillkom genom prop. 1990/91:140. Sådana regler är inte direkt straffsanktionerade.

2.4.2 Bakgrunden till införandet av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet

På arbetsmiljöområdet infördes möjligheten för Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter om sanktionsavgifter genom prop. 1993/94:186. Regeringen bedömde att effektivitetsvinster och resursbesparingar främst stod att vinna när det gällde överträdelser av föreskrifter om formella förfaranden eller preciserade åtgärder, alltså sådana överträdelser som var direkt straffbelagda och inte förutsatte föreläggande eller förbud. Vidare ansåg regeringen att det var av vikt att sanktionsavgifter endast infördes på ett avgränsat område där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Arbetarskyddsstyrelsen hade ansett att de själva borde ges frihet att avgöra på vilka områden sanktionsavgifter skulle få förekomma men att ge Arbetarskyddsstyrelsen frihet att helt bestämma det området ansåg regeringen gå för långt.

Regeringen ansåg att sanktionsavgifter framstod som mindre lämpliga när det gäller upprättande av handlingsplaner och andra krav som avser internkontroll. Man riskerar då att intresset förskjuts från innehållet i internkontrollen som helhet till de direkt straffsanktionerade förfarandena. Slutsatsen blev att föreskrifter utfärdade med stöd av 4 kap. 1–3 och det som blivit 8 § första stycket arbetsmiljölagen var lämpliga områden för sanktionsavgifter. När det gällde dessa föreskrifter kunde man dessutom klart presumera att överträdelser inte förekommer annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet inom det berörda företaget. Beträffande de fall då arbetsmiljölagens sanktionssystem bygger på att tillsynsmyndigheterna meddelar föreläggande eller förbud i det enskilda fallet ansågs flera skäl tala mot direkta straffpåföljder och samma skäl tala mot sanktionsavgifter i dessa fall. Ett system som främst bygger på föreläggande eller förbud förordades i arbetsmiljölagens förarbeten bl.a. på den grunden att det gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Deras resurser behöver då inte splittras på utredningar i efterhand av om en direkt straffbelagd föreskrift överträts. Förhållandena i arbetslivet är ofta alltför skiftande för att det ska vara lämpligt att reglera i detalj. Föreskrifter kan utformas mer generellt om de inte är förenade med direkt straffpåföljd. Det ansågs därför vara en fördel om avvägningar av kraven enligt en föreskrift görs av tillsynsmyndigheterna under medverkan av arbetsmarknadens parter och inte i ett straffrättsligt förfarande.

Liknande skäl ansågs tala mot avgifter vid överträdelser av övriga direkt straffsanktionerade föreskrifter i arbetsmiljölagen (4 kap. 4–7 §§) om generella förbud, läkarundersökningar m.m. samt föreskrifter enligt 5 kap. om minderåriga. Ytterligare ett skäl mot avgifter ansågs kunna vara att föreskrivande av sådana skulle vara onödigt med hänsyn till den ringa frekvensen av överträdelser på området. Det angavs också vara ett oavvisligt krav att avgiftsbeloppet kan beräknas på förhand och inte fastställs i efterhand med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen förordade därför en bestämmelse om att Arbetarskyddsstyrelsen ska ange hur avgiften ska beräknas när styrelsen föreskriver sanktionsavgift.

3 Arbetstidslagarna

3.1 Arbetstidslagen och arbetstidsförordningen

Arbetstidslagen (1982:673) trädde i kraft den 1 januari 1983 och är sedan dess huvudförfattning när det gäller arbetstidens längd och förläggning. När det gäller minderåriga gäller också särskilda bestämmelser av skyddskaraktär i kungörelsen om minderåriga, AFS 1996:1, vilka meddelats med stöd 5 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 1 arbetsmiljöförordningen.

Arbetstidslagen gäller i princip för alla arbetstagare. Undantag gäller enligt 2 § för arbete som utförs utanför arbetsgivarens kontroll, arbete som utförs av arbetstagare i företagsledande ställning eller annars i särskild förtroendeställning. Vidare undantas arbete i arbetsgivarens hushåll, fartygsarbete och arbete som omfattas av lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

Lagen innehåller bestämmelser om ordinarie arbetstid (5 §), jourtid (6 §), övertid (7 och 8 §§), nödfallsövertid (9 §), mertid vid deltidsanställning (10 §), sammanlagd arbetstid (10 a §), arbetstidens förläggning (12–14 §§), raster (15 och 16 §§) och arbetspauser (17 §).

Enligt 11 § ska arbetsgivare föra anteckningar om jourtid, övertid och mertid. I andra stycket i paragrafen bemyndigas regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, att meddela föreskrifter om hur sådana anteckningar ska föras. I 1 § arbetstidsförordningen (1982:901) bemyndigas Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om anteckningar om jourtid, övertid och mertid enligt 11 § andra stycket arbetstidslagen samt verkställighetsföreskrifter när det gäller arbetstidslagen. Föreskrifter har meddelats i kungörelsen om anteckningar om jourtid, övertid och mertid (AFS 1982:17).

Lagen är dispositiv. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation får det göras undantag antingen från lagens tillämpning i dess helhet eller avvikelser från bestämmelserna om ordinarie arbetstid i 5 §, jourtid i 6 §, beräkning av övertid i 7 § andra stycket, allmän övertid i 8 §, nödfallsövertid i 9 §, mertid i 10 §, sammanlagd arbetstid i 10 a §, arbetstidens förläggning i 12–14 §§, förläggning av raster och rasternas längd i 15 §. Dessutom får raster bytas ut mot måltidsuppehåll genom sådana kollektivavtal. Undantag får endast göras under förutsättning att det inte innebär att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarerna än som följer av arbetstidsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det innebär att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarerna än som följer av direktivet. En arbetsgivare som tillämpar sådana bestämmelser i ett kollektivavtal som strider mot denna s.k. EG-spärr ska enligt 24 a § betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har skett. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Lagens bestämmelser har också i stor utsträckning helt eller delvis ersatts av bestämmelser i kollektivavtal. Som exempel kan nämnas att på det statliga området har arbetstidslagen i princip ersatts i sin helhet av bestämmelser i det Allmänna löne- och förmånsavtalet (ALFA). Ett antal av bestämmelserna i arbetstidslagen har tagits in i kollektivavtalet och gäller om inte annat överenskommit i lokalt avtal. Affärsverksavtalet (AVA) har inte ersatt arbetstidslagen men ett antal bestämmelser kompletterar arbetstidslagen. För anställda inom kommun och landsting gäller enligt huvudöverenskommelsen om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. arbetstidslagen med vissa tillägg. Det finns specialbestämmelser för läkare.

Från det privata området kan nämnas att arbetstidslagen har ersatts i dess helhet av bestämmelser i kollektivavtal mellan Teknikföretagen och både Unionen, Sveriges Ingenjörer och Ledarna samt IF Metall. Så har också skett i kollektivavtal för tjänstemännen inom IT- och telekombranschen, revision- och konsultföretag, banker och ideella organisationer. Enligt avtal mellan Vårdföretagarna och Sveriges Läkarförbund gäller arbetstidslagen med ett antal angivna tillägg och undantag. Enligt detaljhandelsavtalet mellan Svensk Handel och Handelsanställdas förbund gäller

arbetslagslagen med ett antal ändringar och tillägg. Inom hotell- och restaurangbranschen gäller enligt avtalet mellan Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare och Hotell och Restaurang Facket arbetslagslagen med ett antal ändringar och tillägg och även i avtalet med Unionen finns det för tjänstemän ett antal tillägg till bestämmelserna i arbetslagslagen. I kollektivavtalet mellan Sveriges Bygginstrumenter och Svenska Byggnadsarbetareförbundet finns också bestämmelser som kompletterar bestämmelserna i arbetslagslagen.

Kan kollektivavtal inte träffas får Arbetsmiljöverket meddela dispens enligt 19 §. Arbetsmiljöverkets beslut får inte innebära att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av arbetslagsdirektivet.

3.1.1 Tillsynen och sanktionssystemet enligt arbetslagslagen och arbetslagsförordningen

Arbetsmiljöverket har tillsyn över att arbetslagslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynsreglerna avser lagens bestämmelser om arbetstiden. I den mån lagreglerna har ersatts av kollektivavtal faller myndighetstillsynen bort.

På motsvarande sätt som enligt arbetsmiljölagen kan Arbetsmiljöverket enligt 22 § arbetslagslagen meddela de föreläggande och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Förelägganden eller förbud kan förenas med vite. Arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 22 § och som inte har förenats med vite döms enligt 23 § till böter eller fängelse i högst ett år.

Av 24 § framgår vilka överträdelse som är direkt straffsanktionerade. En arbetsgivare som utan att undantag gjorts i kollektivavtal eller Arbetsmiljöverket meddelat dispens enligt 19 § anlitat en arbetstagar i strid mot bestämmelserna om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid vid deltidsanställning eller sammanlagd arbetstid i 5–10 a §§, besked om ändringar i den ordinarie arbetstiden eller jourtidens förläggning i 12 §, dygnsvila i 13 §, veckovila i 14 § eller raster i 15 och 16 §§ döms enligt bestämmelsen till böter. Bestämmelsen om högsta tillåtna arbetstid för nattarbete i 13 a § och arbetspauser i 17 § är undantagna från direkt straffansvar. Det är också direkt straffsanktionerat att bryta mot bestämmelsen om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid i 11 § eller

mot föreskrifter som meddelats med stöd av 11 §. Föreskrifterna i kungörelsen om anteckningar om jourtid, övertid och mertid (AFS 1982:17) är alltså direkt straffsanktionerade (se förteckning över föreskrifter som är direkt straffsanktionerade, *bilaga 3*). Dessutom är det direkt straffsanktionerat för arbetsgivare att lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt då Arbetsmiljöverket begärt upplysningar eller handlingar.

I 26 och 27 §§ finns det bestämmelser om övertidsavgifter. Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om allmän övertid eller nödfallsövertid i 8 och 9 §§ utan att ha stöd i kollektivavtal eller ha fått dispens från Arbetsmiljöverket utgår en övertidsavgift. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts. Det fordras inte att överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet för att avgiften ska kunna utgå. Skyldighet att betala övertidsavgifter förutsätter bara att lagens övertidsmått objektivt sett har överskridits. Övertidsavgiften utgör en procent av det basbelopp enligt lagen om allmän försäkring som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot de aktuella reglerna. Avgiften kan jämkas eller efterges om det föreligger särskilda omständigheter. Avgiften tillfaller staten. Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För att ta tillvara arbetstagarnas intresse i ett ärende enligt lagen får beslut överklagas även av huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, av annat skyddsombud. Finns det inte något skyddsombud får en arbetstagarorganisation överklaga ett sådant beslut i den mån saken rör medlemmars intresse och organisationen tidigare yttrat sig i ärendet.

3.1.2 Överträdelser av bestämmelser i kollektivavtal

En följd av utformningen av lagstiftningen är att skilda påföljdssystem gäller beroende på om en överträdelse har skett av en lagregel eller av en avtalsbestämmelse som har ersatt lagregeln. För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal gäller enligt 25 § arbetstidslagen vad som föreskrivs om

påföljd i avtalet eller lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det blir fråga om en skadeståndspåföljd. En sådan tvist handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

När det gäller övertidsavgifter är det inte tänkt att övertidsavgift och allmänt skadestånd för brott mot ett kollektivavtal ska utgå samtidigt. Bestämmelserna om övertidsavgift omfattar inte sådana avsteg från lagregler som har skett genom ett giltigt kollektivavtal eller efter dispens från Arbetsmiljöverket.

3.2 Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete

Lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete är tillämplig på arbete som en arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Den gäller inte om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj utom i det fall arbetstagaren är personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Genom en lagändring 2008 blev arbetsmiljölagen tillämplig även på arbete i arbetsgivarens hushåll.

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om ordinarie arbetstid (2 §), övertid (3–5 §), skyldighet att föra behövliga anteckningar om övertid (6 §), rätt till ersättning för övertidsarbete (7 §) och nattvila (9 §).

Arbetsmiljöverkets tillsyn omfattar att bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid, förande av anteckningar om övertid och nattvila i 2–4, 6 och 9 §§ följs. Åsidosätter en arbetsgivare sina skyldigheter i något avseende som är underkastat tillsyn kan Arbetsmiljöverket förelägga arbetsgivaren att vidta rättelse. Enligt 19 § är det direkt straffsanktionerat med böter att inte följa ett sådant föreläggande från Arbetsmiljöverket eller att lämna oriktig eller vilseledande uppgift i anteckningar om övertid.

3.3 Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete och förordningen om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen) ska tillämpas på arbete som utförs av mobila arbetstagare som är anställda av företag etablerade i en medlemsstat och som deltar i vägtransporter, vid vilka Europaparlamentets och

rådets förordning (EG) 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 2820 eller Europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR) ska tillämpas.

Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. ordinarie arbetstid (5 §), övertid (6–8 §§), mertid vid deltidsanställning (9 §), sammanlagd arbetstid (12 §), nattarbete (14–15 §§) och raster (18 §). Det finns också bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning viss tid i förväg (16 §) och att registrera all arbetstid som omfattas av lagen och bevara registren (20 §).

Bestämmelserna i lagen är till stor del dispositiva. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation får det göras undantag från bestämmelserna om ordinarie arbetstid i 5 §, övertid i 6–8 §§, mertid i 9 §, sammanlagd arbetstid i 12 § andra stycket, nattarbete i 15 § och skyldighet att informera om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning viss tid i förväg enligt 16 §. Det är också tillåtet att träffa kollektivavtal om avvikelser från lagens bestämmelser i vissa andra hänseenden.

Om kollektivavtal inte träffas får Transportstyrelsen medge dispens om det finns särskilda skäl.

Transportstyrelsen ska se till att lagen följs. Myndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen ska kunna följas. Föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud döms enligt 25 § till böter eller fängelse i högst ett år. Det gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Av 26 § framgår vilka överträdelse som är direkt straffbelagda. En arbetsgivare döms till böter som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) förlägger arbetet så att arbetstagarens arbetstid överstigit vad som är tillåtet enligt bestämmelserna i lagen eller raster inte kunnat tas i enlighet med 18 § första stycket,
- 2) inte informerat arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning i enlighet med 16 § utan att undantag gjorts i kollektivavtal eller Transportstyrelsen beviljat dispens,

- 3) inte registrerat arbetstiden och bevarat uppgifterna enligt 20 §, eller
- 4) lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt då Transportstyrelsen begärt upplysningar eller handlingar.

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om allmän övertid i 7 § eller nödfallsövertid i 8 § utan att ha stöd i kollektivavtal eller ha fått dispens av Transportstyrelsen utgår en övertidsavgift. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts. Det fordras inte att överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet för att avgiften ska kunna utgå. Skyldighet att betala övertidsavgifter förutsätter bara att lagens övertidsmått objektivt sett har överskridits. Övertidsavgiften utgör en procent av det basbelopp enligt lagen om allmän försäkring som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot de aktuella reglerna. Avgiften kan jämkas eller efterges om det föreligger särskilda omständigheter. Avgiften tillfaller staten. Frågor om övertidsavgift prövas av allmän domstol. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks.

Enligt 1 § förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt vägarbetstidslagen och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och för verkställighet av lagen.

3.4 Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget innehåller bestämmelser om årsarbetstiden (4 §) och om lediga dagar på stationeringsorten (5 §) för flygpersonal inom civilflyget. I övrigt gäller bestämmelserna i arbetstidslagen för sådan personal. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetsgivarorganisation får avvikelser göras från dessa bestämmelser.

Transportstyrelsen ska se till att lagen följs. Myndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

Det är direkt straffsanktionerat med böter eller fängelse i högst ett år för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av lagen. Det gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Det är också direkt straffbelagt med böter för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet anlita en arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i 4 § utan att avvikelse har gjorts i kollektivavtal.

3.5 Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och förordningen om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik innehåller bestämmelser om dygnsvila (6–9 §§), veckovila (11–13 §§), rast (14–17 §§), körtid (18–19 §§) och tjänstgöringslista (20 §) för arbetstagare som ingår i tågpersonalen i gränsöverskridande driftskompatibel trafik.

Regeringen får enligt 9 § andra stycket meddela ytterligare föreskrifter om dygnsvila utanför bostaden.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får avvikelser göras från lagens bestämmelser i vissa avseenden.

Med stöd av 21 § har regeringen i 1 § förordningen (2008:770) om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik förordnat att Transportstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten får enligt 25 § meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas. Föreläggande eller förbud får förenas vid vite.

Det är direkt straffsanktionerat med böter eller fängelse i högst ett år för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av

lagen. Det gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Av 27 § framgår vilka överträdelser som är direkt straffbelagda. En arbetsgivare döms till böter som uppsåtliga eller av oaktsamhet

- 1) förlägger arbetet så att
 - en arbetstagare inte fått dygnsvila enligt vad som föreskrivs i 6–9 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket, eller veckovila enligt vad som föreskrivs i 11–13 §§ utan att avvikelse har gjorts i kollektivavtal,
 - arbetstagarens körtid överstigit vad som är tillåtet enligt 18 §,
 - raster inte kunnat tas enligt vad som föreskrivs i 14 och 15 §§ och det inte varit fråga om tågförsening,
- 2) inte fört tjänstgöringslista och bevarat listan enligt 20 §, eller
- 3) lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt då Transportstyrelsen begärt upplysningar eller handlingar.

3.6 Kriminaliseringen och införandet av övertidsavgifter på arbetstidsområdet

3.6.1 Bakgrunden till kriminaliseringen på arbetstidsområdet

Arbetstidslagen

1982 års arbetstidslag ersatte den allmänna arbetstidslagen från 1970 och reglerna i fjärde kapitlet i arbetsmiljölagen om arbetstidens förläggning. I förarbetena till lagen övervägdes frågan om hur påföljdssystemet i lagen borde utformas.

I SOU 1981:5 Ny arbetstidslag konstaterade utredningen att för att föreskrifter ska få effekt måste de i allmänhet vara sanktionerade på något sätt. Om straff kommer ifråga vid överträdelser av en föreskrift är straffbestämmelsen vanligen utformad så att överträdelser omedelbart kan föranleda straffpåföljd. Bakgrunden är uppenbarligen att man vill effektivt påverka dem, som föreskriften riktar sig mot, att inrätta sitt handlande efter föreskriften. Om straffhotet förutsätter någon ytterligare åtgärd från myndigheterna

sida, kan ju de berörda avvakta att en sådan åtgärd vidtas. För direkta påföljder talade också enligt utredningens mening den straffrättsliga likabehandlingsprincipen: alla som bryter mot en föreskrift ska stå under samma straffhot.

Dessa synpunkter kunde samtidigt enligt utredningen anföras som skäl mot ett system som bygger på förelägganden eller förbud i de enskilda fallen.

Utredningen sammanfattade ett antal omständigheter som å andra sidan anförts till stöd för att välja ett system med förelägganden och förbud enligt följande.

- Genom reglerna om föreläggande och förbud kan tillsynsmyndighetens handlande inriktas på att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Tillsynsmyndighetens resurser behöver inte splittras på utredningar i efterhand av om en direkt straffbelagd föreskrift överträtts.
- Ett samarbete mellan arbetsmarknadsparterna och tillsynsmyndigheterna är en nödvändig förutsättning för att åstadkomma goda arbetsmiljöer. Bedömningar och avvägningar av kraven enligt en föreskrift bör därför göras av tillsynsmyndigheterna under medverkan av arbetsmarknadens parter och inte i ett straffrättsligt förfarande.
- Förhållandena i arbetslivet är ofta alltför skiftande för att en detaljreglering ska vara lämplig. Föreskrifter kan utformas med mera generell syftning om de inte är förenade med direkt straffpåföljd. Med förelägganden och förbud kan ingripanden ske vid behov även när endast generellt utformade föreskrifter finns att åberopa.
- Ett förbud kan vara kännbarare och därmed mera avhållande än de påföljder som skulle kunna tänkas vid direkta straffbestämmelser.
- Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Härvid kan det fastställas ett vitesbelopp som är avpassat efter vad som behövs för att påkallade åtgärder ska vidtas. Vite kan dessutom riktas mot ett företag medan straffansvar gäller endast enskilda personer.

Utredningen pekade också på att vid tillkomsten av 1949 års arbetarskyddslag och under en ganska lång tid därefter ansågs arbetarskyddslagstiftningen i stor utsträckning inte innefatta några

absolut bindande föreskrifter och systemet med förelägganden och förbud uppfattades som en följd av lagstiftningens allmänna uppbyggnad. I förarbetena till arbetsmiljölagen betonades däremot att alla föreskrifter som ingår i arbetsmiljölagsstiftningen, både direkt straffsanktionerade föreskrifter och andra föreskrifter, är att anse som bindande. Utredningen konstaterade vidare att medan prövningen i fråga om överträdelse av direkt straffbelagda föreskrifter sker i åtalsförfarandet eller inför domstol, ligger tyngdpunkten av prövningen hos arbetarskyddsmyndigheterna när det gäller att meddela förelägganden och förbud. Även kraven på föreskrifternas precisering kan fortfarande påverka valet av sanktionssystem. Kan endast en mycket allmän föreskrift utformas, får inte de som berörs tillräcklig ledning att inrätta sitt handlande efter föreskriften. Föreskriften får dåligt genomslagskraft också av det skälet att det är svårt eller omöjligt att konstatera om föreskriften har överträtts. Detta kan undgås genom att man förlitar sig på de möjligheter systemet med förelägganden och förbud ger att precisera föreskrifterna i det enskilda fallet.

När det gäller det förhållandet att arbetstidslagen är dispositiv anförde utredningen att en följd därav var att skilda påföljdssystem gäller beroende på om en överträdelse avsett en lagregel eller en avtalsbestämmelse som ersatt lagregeln. I det sistnämnda fallet kunde det enbart bli fråga om skadeståndspåföljder och tvisten handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Utredningen konstaterade att dispositiviteten är en förutsättning för att man ska kunna ha allmängiltiga arbetstidsregler. Dessutom utgör dispositiviteten numera en självklar del av arbetsmarknadsparternas bestämmandeområde. Utredningen menade å andra sidan att tillsynen genom arbetarskyddsmyndigheterna inte helt kunde undvaras på arbetstidsområdet och att tillsynen borde anknyta till regler som är straffrättsligt sanktionerade.

Utredningen ansåg att de skadeståndspåföljder som var aktuella vid överträdelse av avtalsbestämmelser om arbetstiden i flera avseenden framstod som effektivare än de straff som normalt kan följa vid överträdelse av lagregler om arbetstiden och övervägde att införa en skadeståndspåföljd i lagen men ansåg att flera skäl talade mot att en sådan påföljd skulle införas i arbetstidslagsstiftningen. Utredningen förordade istället att straffavgifter skulle införas vid sidan av straffbestämmelserna (se nedan, avsnitt 3.6.2).

När det gällde bedömningen av vilket slag av sanktionsbestämmelser som borde kopplas till arbetstidsbestämmelserna i en samlad

arbetstidslag konstaterade utredningen att det stora flertalet av reglerna är så utformade att de kan tjäna som rättesnören utan att precisering behöver ske genom förhållningsregler i de enskilda fallen. Vid sådant förhållande talade enligt utredningens mening övervägande skäl för att i fråga om arbetstidsbestämmelser använda den vanliga sanktionsformen, dvs. bestämmelser kopplade till direkta straffpåföljder. Det gällde utöver de bestämmelser som då fanns även bestämmelserna om rast, nattvila, veckovila och besked om arbetstidens förläggning. Däremot ansågs regeln om arbetspauser närmast ha karaktären av målsättningsbestämmelse och den lämpade sig därför inte att belägga med direkt straffsanktion.

I den efterföljande prop. 1981/82:154 anslöt sig departementschefen till utredningens bedömningar.

I förarbetena framhölls det också att det är viktigt att slå fast gränserna för myndighetstillsynen när det gäller arbetstidsområdet. Tillsynsreglerna avser lagens bestämmelse om arbetstiden. I den mån lagreglerna ersätts av kollektivavtal faller myndighetstillsynen bort.

Genom prop. 1995/96:162 med förslag om ändringar i arbetstidslagen med anledning av EG:s arbetstidsdirektiv, rådets direktiv (93/104/EG) av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden infördes en skadeståndspåföljd i en ny paragraf, 24 a §. Med anledning av direktivet infördes bestämmelser i 3 och 19 §§ i arbetstidslagen som ska garantera att arbetstagarna på det kollektivavtalsreglerade området tillförsäkras direktivets minimikrav. Regeringen anförde att det kunde tyckas vara mindre välbetänkt att införa ytterligare sanktionsregler på arbetstidsområdet mot bakgrund av att sanktionsreglerna på detta område redan är komplicerade men av Sveriges skyldighet att se till att direktivets regler genomförs ansågs följa att dessa regler tillförs någon form av sanktion.

Vägarbetstidslagen

Vägarbetstidslagen infördes för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter. För att samtliga regler om arbetstid som rör denna yrkesgrupp i fortsättningen skulle finnas i en och samma författning infördes i den nya lagen även regler om ordinarie arbetstid,

övertid och mertid samt andra arbetstidsrelaterade frågor. Dessa regler utformades med förebild i motsvarande bestämmelser i arbetstidslagen. Den principiella utgångspunkten var att reglerna i vägarbetstidslagen som inte härrörde från direktivet utan utformats efter förebild i arbetstidslagen så långt som möjligt skulle tillämpas på samma sätt som motsvarande regler i arbetstidslagen. Reglerna som införts från arbetstidslagen borde därför straffsanktioneras på samma sätt i vägarbetstidslagen. Dessutom borde bestämmelserna om begränsning av den sammanlagda arbetstiden, nattarbete, raster samt registrering av arbetstid sanktioneras på liknande sätt (prop. 2004/05:132 s. 63 f).

Straffbestämmelserna i vägarbetstidslagen kom därför i huvudsak att överensstämma med motsvarande bestämmelser i arbetstidslagen men gavs en annan lagteknisk utformning. Medan straffansvar enligt arbetstidslagen inträder då arbetsgivaren anlitat en arbetstagare i strid mot lagens bestämmelser inträder straffansvar enligt vägarbetstidslagen först när arbetsgivaren inte förlagt arbetet på ett sätt som är förenligt med lagens regler och dessa därefter faktiskt har överträtts.

Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Lagen infördes för att bidra till att genomföra det s.k. flygarbets-tidsdirektivet, rådets direktiv 2000/79/EG av den 27 november 2000 om genomförande av det europeiska avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som har ingåtts mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA). I många hänseenden hade direktivets bestämmelser redan genomförts på olika sätt i svensk rätt. Det som återstod att reglera för flygpersonal var främst minimiregler om årsarbetstiden och minimiregler om lediga dagar per kalendermånad och kalenderår. I lagen infördes arbetstidslagens straffbestämmelser samt bestämmelse om skadestånd i huvudsak utan ändringar. Det ansågs att likartade regler borde gälla för överträdelse mot flygarbets-tidsregler som för allmänna arbetstidsregler.

Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Genom lagen genomfördes rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägs gemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetar federationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägs sektorn i svensk rätt. Enligt artikel 4 i direktivet ska medlemsstaterna fastställa lämpliga påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som fastställs för tillämpning av detta direktiv. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Genom straffbestämmelserna i lagen genomfördes artikel 4 i direktivet. Bestämmelserna om dygnsvila, veckovila, raster och tjänstgöringslista ersätter för den aktuella sektorn motsvarande eller liknande bestämmelser i arbetstidslagen. Bestämmelserna i arbetstidslagen är straffsanktionerade och arbetstidslagen innehåller dessutom civilrättsliga sanktioner i form av bl.a. skadeståndsskyldighet. Det ansågs därför att det borde införas motsvarande sanktioner i lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik (prop. 2007/08:76 s. 41 f). Straffbestämmelserna utformades med motsvarande bestämmelser i arbetstidslagen som förebild, men gavs i vissa delar en annan lagteknisk utformning. Medan straffansvar enligt arbetstidslagen inträder då arbetsgivaren anlitat en arbetstagare i strid mot lagens bestämmelser inträder straffansvar enligt lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik först när arbetsgivaren inte har förlagt arbetet på ett sätt som är förenligt med lagens regler och dessa därefter faktiskt har överträtts.

Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete

De materiella bestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är inte direkt straffsanktionerade. Däremot är det straffbelagt med böter för en arbetsgivare att inte rätta sig efter ett föreläggande av Arbetsmiljöverket eller lämna oriktig eller vilseledande uppgift i anteckningar om övertid. Vid lagens tillkomst ansåg regeringen att tillsynen på detta område i första hand skulle bedrivas genom råd och anvisningar och att det knappast skulle vara möjligt med ett system som kriminaliserade överträdelser av lagens bestämmelser. Ordningen med möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga arbetsgivare att vidta rättelse borde enligt

regeringen i tillräcklig grad tillgodose behovet av att komma till rätta med dem som inte följer lagens föreskrifter (prop. 1970:150 s. 62). Eftersom det sanktionerades med straff att inte följa förelägganden av tillsynsmyndigheten skulle föreläggandena inte förenas med vite.

3.6.2 Bakgrunden till införandet av övertidsavgifter på arbetstidsområdet

Arbetstidslagen

I SOU 1981:5 Ny arbetstidslag tog utredningen upp frågan om ytterligare påföljder och framhöll att de straff, som dömdes ut enligt allmänna arbetstidslagen, var så låga att de knappast i sig kunde avhålla från överträdelser och att vad gällde arbetstidsbestämmelserna i arbetsmiljölagen syntes några tvångsingripanden över huvud taget inte ha förekommit. Utredningen ansåg att de skadeståndspåföljder som är aktuella vid överträdelser av avtalsbestämmelser om arbetstiden i flera avseenden framstår som effektivare än de straff som normalt kan följa vid överträdelse av lagregler om arbetstiden. En anledning till det är att i avtalsfallet är det domstolens uppgift att utmäta ett skadestånd som i princip är så högt att det avhåller från olovligt handlande. Bötesbeloppets storlek är däremot beroende av bl.a. den ekonomiska ställningen hos den person som inom arbetsgivarens företag anses ansvarig för efterlevnaden av arbetstidsbestämmelserna. Bötesbeloppet kan därför även vid klara fall av överträdelser vara obetydligt i jämförelse med den ekonomiska vinst som företaget gjort genom att underlåta att följa bestämmelserna.

Mot den bakgrunden övervägde utredningen att införa en skadeståndspåföljd i lagen men ansåg att flera skäl talade mot att en sådan påföljd skulle införas i arbetstidslagstiftningen. Utredningen förordade istället att straffavgifter skulle införas vid sidan av straffbestämmelserna. Det skulle öka möjligheten att förhindra att åsidosättande av lagen medför ekonomisk vinst och även skapa bättre balans i fråga om sanktionerna vid överträdelse av å ena sidan lagens regler och å andra sidan avtalsbestämmelser som ersatt lagregler. Utredningen föreslog att straffavgifter skulle införas som särskild påföljd vid åsidosättande av bestämmelserna om övertid men ansåg att det var mindre angeläget att införa ytterligare

påföljder vid överträdelser vad avser begränsningen av mertidsuttag eller reglerna om arbetstidens förläggning.

I prop. 1981/82:154 s. 51 ff delade departementschefen utredningens uppfattning att de dåvarande straffbestämmelserna visat sig otillräckliga när det gällt att komma till rätta med överträdelser av arbetstidsbestämmelserna i allmänna arbetstidslagen. Med förslaget till utökade direkta straffbestämmelser skulle visserligen möjligheten att effektivt påverka dem som lagreglerna riktar sig mot öka men utan ytterligare någon skärpning av sanktionerna mot överträdelser av lagens arbetstidsbestämmelser var risken enligt departementschefens mening uppenbar att det fanns möjligheter till ekonomisk spekulation och vinst även om en överträdelse medfört straff. En ekonomisk sanktion borde enligt departementschefen ha förutsättningar att motverka att överträdelser av arbetstidslagstiftningen medför ekonomisk vinst.

Den omständigheten att skadeståndpåföljderna som är aktuella vid överträdelser av arbetstidsregler i kollektivavtal i många avseende framstår som effektivare än normalstraffen vid överträdelser av lagreglerna om arbetstiden kunde dessutom enligt departementschefens mening tänkas negativt påverka arbetsgivarnas intresse av att sluta kollektivavtal. Förutom att införandet av en straffavgift skulle skapa en bättre balans mellan sanktionerna vid överträdelser av dessa och av avtalsbestämmelser, som gäller i stället för lagregler, borde en sådan åtgärd enligt departementschefen också kunna öka benägenheten att söka avtalslösningar. Mot den bakgrunden anslöt sig departementschefen till förslaget om införande av en straffavgift som särskild påföljd för överträdelse av lagreglerna om övertid.

Departementschefen ansåg inte att det fanns något skäl att göra undantag för statliga verk och myndigheter när det gällde uttag av övertidsavgiften.

Vägarbetstidslagen

Eftersom regler om övertid motsvarande de som fanns i arbetstidslagen infördes i vägarbetstidslagen ansåg regeringen att det borde införas en motsvarande reglering om övertidsavgifter i vägarbetstidslagen (prop. 1994/95:132 s. 65).

4 Hur fungerar sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet i dag?

4.1 Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet

Som tillsynsmyndigheter för arbetsmiljöområdet fanns fram till den 1 januari 2001 Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen, som tillsammans kallades Arbetarskyddsverket. Arbetarskyddsstyrelsen utövade den centrala tillsynen enligt arbetsmiljölagen och anslutande lagar och föreskrifter, medan Yrkesinspektionen var den regionala fältorganisationen som under styrelsen utövade tillsyn i närmare kontakt med arbetsställena. Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen ombildades den 1 januari 2001 till en myndighet, Arbetsmiljöverket. Numera är alltså Arbetsmiljöverket ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och ska ha tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

I tabell 4.1 redovisas Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet under åren 2008–2010. Uppgifterna är hämtade ur Arbetsmiljöverkets diarieföringssystem SARA.

Tabell 4.1 Sammanställning av Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet

	2008	2009	2010
Arbetsställebesök	33 246	30 024	33 532
Inspektionsmeddelande med krav	13 383	12 817	13 386
Föreläggande utan vite	9	11	4
Föreläggande med vite	343	280	308
Förbud utan vite	81	48	54
Förbud med vite	481	550	578
Ansökan om utdömande av vite	43	20	45
Avgiftsföreläggande	63	103	57
Ansökan om påförande av sanktionsavgift	29	44	23
Åtalsanmälan	212	259	287

Inspektioner och inspektionsmeddelanden

Av Arbetsmiljöverkets statistik över tillsynsverksamheten framgår att antalet besök på arbetsställen har minskat under de senaste åren men att antalet besök ökade under 2010 jämfört med 2009. År 2006 uppgick antalet besök på arbetsställen till ca. 40 000. Därefter har antalet besök minskat till 36 293 år 2007, 33 246 år 2008, 30 024 år 2009 och 33 532 år 2010. Enligt SCB:s företagsregister finns det 1 035 000 arbetsställen i landet. En stor del av dessa är enskilda firmor som inte har några anställda. Det finns 340 000 arbetsställen med minst en anställd. Omkring 70 procent av Arbetsmiljöverkets besök på arbetsställen under åren 2005–2009 utgjordes enligt verket av inspektioner. Besöken resulterade i 12 000–13 000 inspektionsmeddelanden med krav på ändring av förhållanden som inte uppfyller arbetsmiljökraven. Ett inspektionsmeddelande kan innehålla krav i flera olika hänseenden och antalet krav i inspektionsmeddelandena uppgick till ca. 52 000 år 2008, cirka 46 000 år 2009 och cirka 44 000 år 2010. Av tabell 4.2 framgår inriktningen på ställda krav.

Tabell 4.2 Inriktning på ställda krav i inspektionsmeddelanden 2008–2010 (i procent)

	2008	2009	2010
Teknik	24,4	22,4	19,3
Yrkeshygien	20,4	20,9	21,0
Med/Soc frågor	15,6	16,2	21,4
Systematiskt arbetsmiljöarbete	39,6	40,4	38,3

Förelägganden och förbud

Under perioden 2008–2010 utfärdade Arbetsmiljöverket mellan 291 och 352 förelägganden per år. 2008 och 2009 förenades endast ett tiotal förelägganden per år inte med vite och 2010 var det endast fyra förelägganden som inte förenades med vite. Arbetsmiljöverket utfärdade vidare mellan ca. 560 och 630 förbud per år, varav mellan 8 och 14 procent inte förenades med vite. Till den allra största delen förenades således även meddelade förbud med vite. Av tabell 4.3 framgår inriktningen på kraven i utfärdade förelägganden och villkor i förbud.

Tabell 4.3 Inriktning på ställda krav i förelägganden och villkor i förbud 2008–2010 (i procent)

	2008	2009	2010
Teknik	37,7	48,6	48,5
Yrkeshygien	21,9	15,8	14,7
Med/Soc frågor	17,5	12,2	13,7
Systematiskt arbetsmiljöarbete	22,8	23,5	23,1

Antalet förelägganden och förbud är lågt i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden med krav, vilket får uppfattas så att efterlevnaden av kraven som Arbetsmiljöverket ställer i sina inspektionsmeddelanden är god. Krav gällande teknik dominerar i de fall där Arbetsmiljöverket får driva kravet vidare genom föreläggande eller förbud medan omkring 40 procent av kraven i inspektionsmeddelandena gäller systematiskt arbetsmiljöarbete.

Ansökningar om utdömande av vite

Enligt uppgifter hämtade ur domstolarnas målhanteringssystem VERA kom det in 54 mål om utdömande av vite med Arbetsmiljöverket som sökande under år 2008, 26 sådana mål under år 2009 och 44 sådana mål under år 2010. Antalet ansökningar om utdömande av vite är lågt i förhållande till antalet förelägganden och förbud som förenats med vite, vilket också får uppfattas så att efterlevnaden av förelägganden och förbud, som har förenats med vite, är god och att detta är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att åstadkomma åtgärdande av upptäckta brister i arbetsmiljön.

Krav mot staten

Förelägganden och förbud som riktas mot staten förenas inte med vite. Av uppgifter hämtade ur SARA-systemet framgår att under åren 2008–2010 uppgick antalet inspektionsmeddelanden som riktades mot statliga myndigheter till 173, 147 resp. 169 stycken. Under samma period upprättades 20, 17 resp. 27 underrättelser om föreläggande/förbud och nio, elva respektive nio förelägganden och förbud mot statliga myndigheter. I något fall per år beslutades det också om omedelbart förbud. Under åren 2005–2007 uppgick

antalet inspektionsmeddelanden riktade mot statliga myndigheter till omkring 250 per år. Andelen förelägganden och förbud i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden med krav ligger på samma nivå när det gäller statliga myndigheter som när det gäller antalet inspektionsmeddelanden och förelägganden/förbud totalt sett.

Sanktionsavgifter

Arbetsmiljöverket har enligt 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen bemyndigats att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Föreskrifter om sanktionsavgifter får meddelas när det gäller överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i något avseende som anges i 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen. Omkring 170 bestämmelser i 40 olika föreskrifter som har meddelats av Arbetsmiljöverket är direkt straffbelagda. En stor del av dessa bestämmelser har meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen, i vilka fall gällande lag ger möjlighet för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket har endast meddelat föreskrifter om sanktionsavgifter i tre fall.

Enligt 46 § i AFS 2005:3 Besiktning av trycksatta anordningar är den sanktionsavgift som ska betalas om trycksatt anordning använts utan att besiktning skett 10 000 kronor eller 20 000 kronor när det gäller andra trycksatta anordningar än behållare för luft eller kvävgas och pannanläggningar, 10 000 kronor för behållare för luft eller kvävgas och mellan 5 000 kronor och 100 000 kronor för pannanläggningar beroende på pannans märkeffekt.

Enligt 51 § i AFS 2006:1 Asbest är den sanktionsavgift som ska betalas om asbesthaltigt material hanteras vid rivning utan tillstånd från Arbetsmiljöverket 50 000 kronor.

Enligt 24 § i AFS 2006:8 Provning med över- eller undertryck är sanktionsavgiften 10 000 kr för varje gång trycksättning inte utförs av behörigt kontrollorgan enligt bestämmelsen i 20 § i föreskriften.

Aktualiserar frågan om påförande av sanktionsavgift på grund av överträdelse av dessa föreskrifter utfärdar Arbetsmiljöverket regelmässigt ett avgiftsföreläggande enligt 8 kap. 9 § arbetsmiljölagen, varigenom den som antas ha gjort sig skyldig till överträdelse föreläggs avgiften till godkännande. Under år 2008 utfärdade

Arbetsmiljöverket 63 avgiftsförelägganden. Under år 2009 steg antalet avgiftsförelägganden till 103 och år 2010 uppgick antalet till 57. Om den som har fått ett avgiftsföreläggande har invändningar mot föreläggandet omprövar Arbetsmiljöverket ärendet. Godkänns inte föreläggandet, svarar inte den som har fått ett avgiftsföreläggande eller godtar Arbetsmiljöverket inte invändningarna som har framförts tar Arbetsmiljöverket ställning till om en ansökan om påförande av sanktionsavgift ska ges in till förvaltningsrätten. Under 2008–2010 uppgick enligt uppgifter i diarietingsystemet SARA antalet upprättade ansökningar till förvaltningsrätt om påförande av sanktionsavgift till 29, 44 och 23.

Åtalsanmälningar

När det slutligen gäller fall då arbetsmiljöbrott enligt bestämmelserna i 3 kap. 10 § brottsbalken eller överträdelse av en direkt straffsanktionerad bestämmelse i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen eller föreskrifter som meddelats av Arbetsmiljöverket misstänks upprättade Arbetsmiljöverket mellan 212 och 287 åtalsanmälningar per år under 2008–2010.

När det gäller dessa uppgifter och uppgifterna i avsnitt 4.2.3 om antal inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten ska det noteras att en anmälan som görs kan innehålla misstankar om att flera olika brott har begåtts, dvs. flera brottsmisstankar.

4.2 Anmälningar till polis och åklagare

4.2.1 Vilka överträdelser gäller anmälningarna?

För att få en uppfattning om vilka överträdelser anmälningar till polis och åklagare avser har utredningen tagit del av uppgifter om ärendemeningen beträffande upprättade åtalsanmälningar i SARA-systemet hos Arbetsmiljöverket när det gäller upprättade anmälningar under 2007–2009. När det gäller anmälningar upprättade under 2009 har utredningen dessutom tagit del av upprättade anmälningar i de fall det inte av ärendemeningen gått att utläsa vad anmälan avsåg. Tabell 4.4 visar vilka överträdelser anmälningarna under 2009 avsåg.

Tabell 4.4 Åtalsmätningar från Arbetsmiljöverket till polis/åklagare under 2009

Anmälan avsett	Antal
Arbetsolycka inträffat, arbetsmiljöbrott och/eller brott mot AML/föreskrift ifrågasätts	86
Arbetsmiljöplan har inte upprättats/är undermålig	59
Förhandsanmälan har inte lämnats in	8
Arbetsolycka/tillbud har inte anmälts/anmälts för sent, 2 § AMF	40
Brott mot arbetstidslagen/föreskrift	2
Brott mot vägarbetstidslagen	5
Skyddsanordning borttagen/manipulerad	11
Maskin/anordning har inte besiktigats/kontrollerats/märkts, använts utan ha besiktigats	18
Exponeringsmätning har inte gjorts/inte lämnats in	9
Brott mot föreskrifter om medicinsk kontroll av anställda (läkarundersökning, inkl. förande av register)	6
Brott mot förbud/föreläggande som meddelats av Arbetsmiljöverket	1
Lämnat oriktiga uppgifter till Arbetsmiljöverket	1
Hanterat farliga ämnen/cancerogena ämnen utan tillstånd	2
Brott mot föreskrifter i AFS 2006:1 om asbest (hanterat utan tillstånd, arbetstagare inte fått utbildning som krävs, 36 §, arbetstagare har inte genomgått medicinsk kontroll, 49 §),	9
Ej anmält start/flytt av mobilt krossverk, mobilt asfaltverk enligt föreskriften om kvarts AFS 1992:16 (8 §)	5
Minderårig använts till förbjudet arbete/brott mot arbetstidsregler för minderåriga	1
Hiss använts i strid mot 10 § förordningen (1999:371) om kontroll av hissar och vissa andra motordrivna anordningar i byggnadsverk	1

Cirka 30 procent av brottsmisstankarna som anmäldes under 2009 avsåg fall där en arbetsplatsolycka eller ett tillbud inträffat och arbetsmiljöbrott och/eller brott mot bestämmelser i arbetsmiljölagen eller föreskrift av Arbetsmiljöverket misstänktes. I övrigt dominerade anmälningar om att arbetsmiljöplan inte upprättats eller varit undermålig och att arbetsplatsolycka inte anmälts eller anmälts för sent enligt 2 § arbetsmiljöförordningen. En ganska stor del av anmälningarna gällde vidare att maskin eller annan anordning använts trots att den inte besiktigats i enlighet med krav i föreskrifter. Det kan också noteras att endast en anmälan avsåg brott mot föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket meddelat och ett fall avsåg brott mot bestämmelserna till skydd för minderåriga. Genomgången av ärendemeningen i åtalsanmälningarna under 2007 och 2008 har visat att det såg likadant ut när det gäller anmälningarna som upprättades dessa år. Några fler fall avsåg brott

mot föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket meddelat under dessa år. Ingen av de åtalsanmälningar som gjordes under åren 2007–2009 avsåg någon statlig myndighet.

4.2.2 Hanteringen av arbetsmiljöärenden hos polisen

Sverige har 21 självständiga polismyndigheter och hur myndigheterna är organiserade ser olika ut. När det gäller utredningar av brott på arbetsmiljöområdet är det vanligt att dessa ärenden utreds inom en enhet där också ekobrott och/eller miljöbrott utreds.

Arbetsmiljöbrott

När det gäller fall där en arbetsplatsolycka inträffat och arbetsmiljöbrott enligt brottsbalken kan misstänkas får polisen som regel kännedom om fallet genom att en polispatrull kallas till platsen. Det sker regelmässigt när ambulans tillkallas. Anmälningarna kommer då från den polispatrull som åkt till platsen. Beträffande sådana anmälningar är det normalt polisen som fattar beslut om förundersökning ska inledas eller inte. I de fall där förundersökning inleds varierar det om polis eller åklagare är förundersökningsledare. Hos en del myndigheter leder polisen förundersökningen initialt tills utredningen kommit en bit på väg och ärendet lottas sedan över till åklagare. Vid större olyckor är åklagare förundersökningsledare. I många fall läggs ärendet ner. Polisen inhämtar regelmässigt ett yttrande från Arbetsmiljöverket i ärendena. Det varierar om polisen fattar beslut i frågan om att inleda förundersökning före eller efter att yttrandet från Arbetsmiljöverket kommit.

Brott mot arbetsmiljölagen

När det gäller anmälningar av brott mot arbetsmiljölagen (brottskod 4016, brott enligt 8 kap. 1 och 2 §§ arbetsmiljölagen) kommer nästan alla sådana anmälningar från Arbetsmiljöverket. Det förekommer också att anmälningar ges in av en arbetstagarorganisation eller en privatperson. Anmälningarna ges in till Åklagarmyndigheten och normalt är det åklagare som fattar beslut om förundersökning ska inledas eller inte. Åklagaren är förundersökningsledare i de fall där förundersökning inleds. Ärendena kommer till polisen via åklag-

aren, som ger utredningsdirektiv. Polisen fattar normalt inte beslut om att lägga ner dessa ärenden. Besluten fattas av åklagare.

4.2.3 Hanteringen av arbetsmiljöärenden hos Åklagarmyndigheten

Den 1 januari 2009 inrättades en särskild nationell operativ enhet för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Vid enheten handläggs bl.a. ärenden som rör arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen men däremot inte ärenden som rör brott mot arbetstidslagstiftningen. Riksenheten bedriver verksamhet på sex ställen i landet, i Malmö, Göteborg, Växjö, Jönköping, Stockholm och Östersund.

Enligt statistikuppgifter från Åklagarmyndigheten varierade antalet inkomna brottsmisstankar som registrerats under koden 4016 mellan som lägst 250 och som högst 348 under åren 2000–2010. Åren 2008–2010 var antalet 297, 291 och 334.

Tabell 4.5 visar vilka beslut av Åklagarmyndigheten de anmälda brottsmisstankarna har resulterat i under åren 2000–2010.

Tabell 4.5 Beslut av Åklagarmyndigheten med anledning av inkomna brottsmisstankar 2000–2010

	jan- dec 2000	jan- dec 2001	jan- dec 2002	jan- dec 2003	jan- dec 2004	jan- dec 2005	jan- dec 2006	jan- dec 2007	jan- dec 2008	jan- dec 2009	jan- dec 2010
Avskrivning före färdig FUP											
Inte inleda FU, preskription	3	0	2	2	0	1	0	0	0	1	0
Inte inleda FU, övriga grunder	79	54	77	60	59	57	41	46	26	22	27
FU nedläggs, FU-begränsning	1	11	3	1	4	3	3	5	12	11	0
FU nedläggs, preskription	48	42	32	31	22	23	20	28	31	10	6
FU nedläggs, övriga grunder	81	95	88	97	130	91	64	92	98	107	87
Ej väcka åtal											
Ej väcka åtal, preskription	7	0	7	1	4	5	3	3	6	1	2
Ej väcka åtal, brott kan ej styrkas	6	12	7	4	8	5	19	6	2	1	2
Ej väcka åtal, övriga grunder	3	4	1	6	2	4	2	11	26	11	5
Lagföring											
Strafföreläggande	19	33	13	29	58	59	39	32	5	8	3
Åtalsunderlåtelse, övrigt	1	0	1	0	2	2	0	0	6	1	2
Åtal	18	34	13	30	35	22	24	8	7	9	6
Företagsbot	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	10 b)	65
Övriga beslut											
Övriga beslut	35	37	17	29	34	33	52	71	88	90	69
TOTALT	301	322	261	290	358	305	267	302	307	282	274

a) Företagsbot registrerades på ett annat sätt fram till hösten 2009 och registrerades då som avskrivning före färdig FUP, vilket gör det svårt att jämföra över tid.

b) se a) Siffran 10 gäller endast 2009 års sista månader.

När det gäller övriga grunder för att inte inleda förundersökning framgår det av mer preciserade statistikuppgifter från Åklagarmyndigheten att förutom i några enstaka fall var grunden för beslut att inte inleda förundersökning att det inte fanns anledning att anta

att brott som hör under allmänt åtal förövats. I de fall då förundersökning inleddes men lades ner var grunden för det att "det saknas numera anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats" i omkring 20–30 procent av fallen. I 26 procent upp till 40 procent av fallen var grunden för beslutet att lägga ner förundersökningen bevisproblem. Läger man till de fall där grunden var att det inte gick att visa att den misstänkte varit oaktsam eller haft uppsåt uppgår fallen där bevissvårigheter var grunden till nedläggningen av förundersökningen till närmare hälften av fallen. I mellan 8 och 17 procent av fallen angavs grunden vara att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen. Bland övriga beslut dominerar beslut att överlämna handläggningen till annan kammare och "Brott avslutas".

Sammanfattningsvis kan sägas att av de beslut som fattades av Åklagarmyndigheten under perioden innebar som lägst 5 procent och som högst 27 procent av besluten under ett år någon form av lagföring (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, åtal eller företagsbot). Det ska dock anmärkas att lagföring genom företagsbot inte registrerades särskilt före hösten 2009 och att det bland besluten under perioden dessförinnan, som registrerats under "Avskrivning före färdig FUP", ingår fall där lagföring skett genom företagsbot. Andelen fall där någon form av lagföring skett är alltså egentligen större. Mellan knappt hälften och tre fjärdedelar av besluten under ett år under perioden innebar att förundersökning inte inleddes eller lades ned. I mellan 3 och 11 procent av fallen fattades beslut att inte väcka åtal.

4.3 Målen hos domstolarna

4.3.1 Brottmål

Enligt statistikuppgifter från Domstolsverket hämtade ur målhanteringsystemet VERA kom det under 2005 endast in 5 mål till de allmänna domstolarna som registrerades i målkategorin 5030, Arbetsmiljölagen, och det avgjordes inte något mål i den målkategorin det året. Under åren 2006–2010 kom det in mellan 24 och 43 mål per år som registrerades i denna kategori och antalet avgjorda mål varierade mellan 22 och drygt 30 per år utom 2006 då 13 mål avgjordes.

Arbetsmiljöverket gör för varje år en sammanställning över domar som skickas in till verket. I sammanställningarna finns även strafförelägganden utfärdade av Åklagarmyndigheten med. Sammanställningarna visar att påföljden i de allra flesta fall stannade vid 30–40 dagsböter då det varit fråga om mål som rört överträdelser av direkt straffbelagda bestämmelser i arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter. I några fall dömdes penningböter mellan 600 kronor och 2 000 kr ut. Det högsta antalet dagsböter som dömdes ut var 60 dagsböter. Under 2008 och 2009 kom ett femtontal domar per år in där en företagsbot på mellan 5 000 kr och 25 000 kronor dömts ut. När det gäller åren dessförinnan finns två domar med påföljden företagsbot med i sammanställningarna. I övrigt finns det inte några domar med påföljden företagsbot i sammanställningarna när det gäller brott mot direkt straffsanktionerade bestämmelser i arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter. När det gäller 2010 har utredningen tagit del av en sammanställning över inkomna domar under första halvåret. Denna visar en tydlig utveckling mot lagföring genom företagsbot. Omkring 45 domar avseende brott mot arbetsmiljölagen finns med i sammanställningen. I fyra av dessa fall dömdes dagsböter eller dagsböter och företagsbot ut. I övriga fall skedde lagföring genom företagsbot. I två av fallen som finns med i sammanställningen ogillades åtalet.

4.3.2 Mål om utdömande av vite

Arbetsmiljöverket ska ge in sina ansökningar om utdömande av vite till Förvaltningsrätten i Stockholm (tidigare länsrätten i Stockholms län). Enligt uppgifter ur domstolens målhanterings-system VERA kom det in 54 mål om utdömande av vite där Arbetsmiljöverket var sökande under 2008, 26 sådana mål under 2009 och 44 sådana mål under 2010. En genomgång av Arbetsmiljöverkets ansökningar om utdömande av vite under åren 2007–2009 visar att ansökningarna fördelar sig relativt jämnt mellan utdömande av vite p.g.a. att motparten inte följt föreläggande resp. överträtt förbud.

Av Arbetsmiljöverkets sammanställningar över inkomna domar i mål om utdömande av vite under åren 2000–2009 framgår att vite dömdes ut i nästan alla de fall som finns med i sammanställningarna. Ansökan avslogs endast i något enstaka fall per år. I ett

antal fall dömdes ett jämkat vite ut. Storleken på de viten som dömdes ut varierade från 1 000 kr till 1 200 000 kr.

4.3.3 Mål om påförande av sanktionsavgift

Enligt statistikuppgifter från Domstolsverket hämtade ur målhanteringssystemet VERA fick länsrätterna/förvaltningsrätterna under åren 2000–2010 totalt in som minst 16 mål och som mest 85 mål per år som registrerades under målkategorin 1727 arbetsmiljölagen. Under denna målkategori registreras mål som rör påförande av sanktionsavgift men också andra mål som gäller överklagande av beslut av Arbetsmiljöverket enligt arbetsmiljölagen. Totalt avgjorde domstolarna mellan 21 och 61 mål per år i denna målkategori under samma tid. Hos de flesta domstolarna fördelade sig målen som registrerats under denna målkategori relativt jämnt mellan mål som rörde sanktionsavgift och mål som rörde annat. Hos Länsrätten i Stockholms län med flest mål avsåg däremot endast omkring 20 procent av målen sanktionsavgift.

Av Arbetsmiljöverkets sammanställningar över inkomna domar i mål om påförande av sanktionsavgift för åren 2000–2009 framgår att ansökan bifölls i nästan samtliga fall. 181 domar har införts i sammanställningarna och ansökan avslogs i tre av dessa fall. I ytterligare två fall avslogs ansökan av länsrätten men bifölls av kammarrätten efter överklagande. De flesta domarna gällde sanktionsavgift enligt AFS 2005:3 Besiktning av trycksatta anordningar. Förutom i ett par fall då det handlat om flera trycksatta anordningar har den påförda sanktionsavgiften varit på belopp upp till 10 000 kr. Av detta kan man dra slutsatsen att sanktionsavgiften inte avsett obesiktigade pannanläggningar med hög effekt. 3 av 14 inkomna domar under 2007, 4 av 16 domar inkomna under 2008 och 2 av 8 inkomna domar under 2009 gällde sanktionsavgift enligt AFS 2006:1 Asbest. Ingen av de inkomna domarna avsåg AFS 2006:8 Provning med över- eller undertryck.

4.4 Ärenden som rör överträdelser av arbetstidslagarna

Bestämmelserna i lagarna på arbetstidsområdet har i stor utsträckning helt eller delvis ersatts med kollektivavtal. Efterlevnaden av bestämmelserna i kollektivavtalen kontrolleras av arbetsmarknadens parter och tillsynen från Arbetsmiljöverket har till stor del fallit bort. Den befattning Arbetsmiljöverket tar med arbetstidsärenden i de fall där kollektivavtal inte har träffats inskränker sig i stort sett till handläggning av ansökningar om dispens enligt 19 § arbetstidslagen. År 2007 gjorde Arbetsmiljöverket en särskilt inriktad tillsynsinsats rörande efterlevnaden av bestämmelserna på arbetstidsområdet, vilket resulterade i ett drygt tjugotal åtalsanmälningar avseende brott mot arbetstidslagen eller vägarbets-tidslagen enligt uppgifter hämtade ur SARA-systemet. Tre av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gjorde under 2008 avsåg misstänkt brott mot arbetstidslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete. Av de åtalsanmälningar verket gjorde under 2009 avsåg sju överträdelser av dessa lagar. I de fall Arbetsmiljöverket gör en åtalsanmälan är det oftast fråga om fall där det i samband med ansökan om dispens enligt 19 § arbetstidslagen framkommit att tillåten övertid enligt arbetstidslagen redan har överskridits. I några fall uppmärksammas Arbetsmiljöverket på överträdelser av arbetstidsreglerna genom anmälan från facklig organisation.

Hos polis och åklagare handläggs ärenden som rör överträdelser av lagstiftningen på arbetstidsområdet inte av särskilda enheter utan ute på resp. polisområde resp. ute på de allmänna åklagarkammarna. Det finns inte någon särskild brottskod för brott mot arbetstidslagstiftningen, vilket försvårat möjligheten att få fram statistiska uppgifter som belyser hanteringen av dessa ärenden.

För domstolarnas del finns det ingen speciell målkod för brott mot arbetstidslagarna för de allmänna domstolarna, vilket även när det gäller domstolarna försvårat möjligheten att få fram uppgifter om mål som rör detta område. För förvaltningsdomstolarna finns det en målkod (1746) för arbetstidslagen och lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Förvaltningsdomstolarna har endast fått in fem sådana mål sedan år 2000. Förvaltningsdomstolarna har också målkoder för mål som rör lagen om arbetstid m.m. för flypersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell

järnvägstrafik (1748 och 1749). Inga inkomna mål har registrerats under dessa målkoder sedan år 2000.

Genom att ta del av en intern sammanställning hos Arbetsmiljöverket över åtalsanmälningar i arbetstidsärenden åren 2007–2010 och uppgifter ur Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem från 2005 och framåt har utredningen fått fram uppgifter om 14 olika fall som rört brott mot arbetstidslagen. I nio av dessa fall gjordes åtalsanmälan av Arbetsmiljöverket. De flesta fallen rörde överskridande av tillåten övertid enligt 8 § arbetstidslagen. Tre fall rörde överträdelse av 13 § och/eller 14 § arbetstidslagen och två fall gällde brott mot 11 § arbetstidslagen om skyldighet att föra anteckningar om jourtid, övertid och mertid. Sex av de fjorton fallen slutade med lagföring. I tre fall påfördes företagsbot på 5 000 kr eller 10 000 kr genom strafföreläggande av åklagaren. I ett fall blev påföljden 30 dagsböter i strafföreläggande. I två fall biföll tingsrätten åtalet och bestämde påföljden till 30 respektive 40 dagsböter. Påförande av övertidsavgift var aktuellt i ett av de sistnämnda fallen och tingsrätten beslutade att arbetsgivaren skulle betala övertidsavgift med cirka 93 000 kr. I fyra av de fjorton fallen inleddes inte förundersökning. I fyra fall lades förundersökningen ner med motiveringen att fortsatt utredning inte förväntades leda till att det skulle kunna bevisas att den misstänkte gjort sig skyldig till brott.

4.5 Intervjuer m.m.

Utredningen har genomfört intervjuer med chefsjuristen och chefen för avdelningen Regler och expertstöd hos Arbetsmiljöverket, tillsynsdirektörerna för distrikten i Stockholm och Umeå, chefen för och en åklagare vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten samt poliser som utreder arbetsmiljöbrott vid Polismyndigheten i Stockholm, Västra Götaland och Karlstad. Intervjuerna har gällt frågor hur de anser att sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet fungerar idag, vilka problem de ser och synpunkter på förändringar i sanktionssystemet genom avkriminalisering m.m. enligt utredningens direktiv.

Arbetsmiljöverket

Representanterna för Arbetsmiljöverket centralt framhöll att Arbetsmiljöverket ser det som ett problem att Arbetsmiljöverket inte har någon valmöjlighet när det gäller om en bestämmelse i en föreskrift ska vara straffsanktionerad eller inte. En bestämmelse i en föreskrift blir automatiskt straffsanktionerad enligt 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen om den har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 4 kap. 1–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 § i lagen. Arbetsmiljöverket har tidigare valt att utfärda en bestämmelse med stöd av 4 kap. 10 § istället för med stöd av 1–8 §§ i det kapitlet när verket ansett att bestämmelsen inte bör vara straffsanktionerad. Numera utfärdas emellertid föreskrifter med stöd av 1–8 §§ om någon av dessa paragrafer är tillämplig på föreskriften. Förelägganden och förbud är ett effektivt påtryckningsmedel och när en bestämmelse är straffsanktionerad kan Arbetsmiljöverket inte använda föreläggande och förbud med vite. Överträdelser av vissa straffsanktionerade bestämmelser är vidare s.k. perdurerande brott. Ett perdurerande brott pågår under hela den tid det tillstånd som gärningen gäller består, så länge den aktuella bestämmelsen överträds. Det är fråga om en och samma pågående gärning. I en del fall innebär också bestämmelsen i föreskriften i praktiken ett förbud. Uppfattningen inom Arbetsmiljöverket är att verket i dessa fall inte kan agera på annat sätt än genom att göra åtalsanmälan. Bakgrunden till denna inställning är dels att det inte ska bli fråga om dubbla påföljder och dels ett uttalande av JO i ämbetsberättelsen 1983/84 s. 354.

Representanterna för Arbetsmiljöverket centralt redogjorde för kriterier som verket har ställt upp internt för när en föreskrift ska utfärdas med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen och således vara straffsanktionerad. Det första kriteriet är att den risk som föreskriften syftar till att förebygga är stor. Vidare ska den åtgärd om föreskrivs ha stor preventiv förmåga. Slutligen ska det vara lätt att avgöra om föreskriften efterlevs eller inte.

En förklaring till att Arbetsmiljöverket inte utfärdat fler än tre föreskrifter om sanktionsavgift kan enligt dem vara att inställningen inom verket är att reglerna måste vara väl preciserade för att man lätt ska kunna konstatera om en överträdelse skett. Det ska också direkt av föreskriften gå att räkna ut avgiftens storlek. Dagens föreskrifter innehåller dessutom mycket funktionskrav. Efterlevnaden av sådana föreskrifter säkerställs bäst med föreläg-

ganden och förbud. Det är inte heller säkert att det som är enkelt konstaterbart och skulle kunna sanktioneras med sanktionsavgift är det som är viktigast ur arbetsmiljö- eller risksynpunkt. Sanktionsavgifter borde emellertid kunna användas i större utsträckning än idag. De trodde inte att det skulle innebära så mycket mer arbete för Arbetsmiljöverket om det införs sanktionsavgifter för fler överträdelser. Det skulle naturligtvis innebära arbete med att skriva föreskrifter om sanktionsavgifter. I övrigt finns det rutiner inom verket för att hantera de sanktionsavgifter som finns idag och ärenden om påförande av sanktionsavgift vid överträdelse.

Representanterna för Arbetsmiljöverket centralt ansåg att bestämmelser om upprättande av förteckningar och liknande inte behöver vara straffsanktionerade. Vidare behöver bestämmelsen om upprättande av arbetsmiljöplan inte vara straffsanktionerad. Inte heller behöver bestämmelsen om anmälan av olycka/tillbud i 2 § arbetsmiljöförordningen vara straffsanktionerad utan kan istället vara sanktionerad på något annat lämpligt sätt. De framhöll att denna bestämmelse är otydligt formulerad och svår att tillämpa.

Straffsanktioneringen av bestämmelserna i arbetstidslagarna bör enligt deras uppfattning tas bort. Arbetsmiljöverket har i praktiken mycket lite tillsyn. Åtalsanmälan har endast gjorts i ett fåtal fall.

Båda tillsynsdirektörerna framhöll att förelägganden och förbud är ett effektivt påtryckningsmedel som fungerar bra. I de allra flesta fallen förenas förelägganden och förbud med vite. Som exempel på fall då vite inte sätts ut nämnde tillsynsdirektören i det ena distriktet fall då omedelbart förbud meddelas. I det andra distriktet förenas även omedelbara förbud med vite. I det distriktet använder man sig också av löpande viten. Viten sätts inte ut då adressaten i föreläggandet eller förbudet är staten. Båda tillsynsdirektörerna ansåg att ett system där förelägganden och förbud alltid ska förenas med vite bör kunna fungera. En fråga i det sammanhanget är emellertid hur man ska hantera staten.

När det gäller uppföljning av krav som ställts i inspektionsmeddelanden uppgav en av tillsynsdirektörerna att de kräver svar på inspektionsmeddelandena och att när svar kommer gör inspektören en bedömning av hur uppföljning av kraven ska ske, genom uppföljningsbesök eller på annat sätt. 1 40 procent av fallen görs ett nytt besök. Tillsynsdirektören i det andra distriktet uppgav att de har ökat antalet uppföljningsbesök.

Även tillsynsdirektörerna såg det som ett problem att Arbetsmiljöverket bara har det alternativet att göra åtalsanmälan när det

handlar om en överträdelse som är ett perdurerande brott eller där föreskriften i praktiken innebär ett förbud. Verket tappar styrningen av ärendet. Ärendena tar ofta lång tid hos åklagaren och i många fall inleds inte förundersökning eller förundersökningen läggs ner. En av dem tyckte i alla fall att det fungerar mycket bättre efter att Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål bildades.

En av tillsynsdirektörerna ansåg att fler sanktionsavgifter vore en fördel och såg egentligen inte något område där sanktionsavgifter inte borde kunna införas, möjligen med undantag för skyldigheten att anmäla olycka/tillbud enligt 2 § arbetsmiljöförordningen.

Den andre tillsynsdirektören hade en kluven inställning till sanktionsavgifter och pekade bl.a. på att det är svårare att få inspektörer att driva påförande av sanktionsavgift än förelägganden och förbud. Denne ansåg att straffsanktionen för överträdelser som är mer av karaktären ordningsförseelser borde kunna tas bort. När det däremot gäller borttagande av skyddsanordning kan det ha ett symbolvärde att straffsanktionen finns kvar. Beträffande skyldigheten att anmäla olycka/tillbud enligt 2 § arbetsmiljöförordningen kan det finnas en allmänpreventiv effekt att bestämmelsen är straffbelagd. Frågan om straffsanktion eller inte när det gäller denna bestämmelse är svår.

Även under intervjuerna med tillsynsdirektörerna framkom att bestämmelsen i 2 § arbetsmiljöförordningen uppfattas om otydlig och att det skickas in en hel del anmälningar för säkerhets skull, vilket tar Arbetsmiljöverkets resurser i anspråk.

Polismyndigheterna

De intervjuade poliserna har redogjort för hur arbetet med utredningar av brott på arbetsmiljöområdet är organiserat och bedrivs inom den polismyndighet där de arbetar. Hur arbetet bedrivs inom polismyndigheterna har sammanfattats i avsnitt 4.2.2.

Polisens arbete domineras av ärenden där en arbetsplatsolycka som lett till skada eller sjukdom har inträffat. De flesta av dessa ärenden läggs ner innan förundersökning har inletts. Även de ärenden där förundersökning inletts slutar ofta med att de läggs ner. När det däremot gäller ärendena med brottskoden 4016 som rör brott mot arbetsmiljölagen utmynnar polisens arbete oftast i ett färdigt förundersökningsprotokoll, som överlämnas till åklagaren.

Dessa ärenden är normalt väl underbyggda när anmälan kommer från Arbetsmiljöverket.

Poliserna från polismyndigheterna i Värmland och Västra Götaland var positiva till införande av sanktionsavgifter på fler områden när det gäller brott mot arbetsmiljölagen och menade att det skulle avlasta dem så att de kan lägga resurserna på de allvarigare brotten. Polisen från polismyndigheten i Stockholm menade att sanktionsavgifter bör anpassas efter vilken juridisk person det handlar om så att beloppet blir kännbart oavsett hur stort eller litet företaget är.

Poliserna från polismyndigheten i Västra Götaland ansåg att i princip borde alla överträdelser som anges i 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen kunna avkriminaliseras och kunde inte peka på någon särskild överträdelse de anser behöver vara kriminaliserad. Poliserna från polismyndigheterna i Stockholm och Värmland pekade inte ut några särskilda överträdelser som skulle lämpa sig eller inte lämpa sig för avkriminalisering.

Poliserna såg utvecklingen mot att fler brott lagförs genom företagsbot som positiv. De menade att det kan ha en preventiv effekt eftersom företagsböterna kan bestämmas till höga belopp. Deras erfarenhet var att personer som hörs under utredningen blir mer benägna att berätta hur det faktiskt förhöll sig om de inte upplever att polisen letar ”syndabock”, vilket underlättar utredningen. Det har enligt deras erfarenhet blivit lättare att nå framgång i ärenden som hanteras med företagsbot. De flesta brotten begås av oaktsamhet och uppsåt har inte funnits eller gått att styrka. Det var tidigare svårt att finna någon person i en organisation som kunde ställas till ansvar för en brist som bedömdes vara av den art att just den personen brustit i den grad att personen kunde bedömas ha varit straffbart oaktsam. Ofta hade fler personer i en organisation brustit men inte i tillräcklig grad för att var och en kunde bedömas ha förfarit oaktsamt på så sätt att det var straffbart.

De framhöll som ett problem att lagföringar i form av företagsbot redovisas som nedlagda förundersökningar. Polisens system kan inte redovisa dessa ärenden som färdiga förundersökningsprotokoll.

När det gäller vilka åtgärder som faktiskt vidtas inom ramen för en utredning tycks utvecklingen mot fler lagföringar genom företagsbot inte ha haft några större konsekvenser för polisens arbete.

Åklagarmyndigheten

Åklagarna upplever att verksamheten fungerar allt bättre sedan Riksenheten för miljö- och arbetsmiljöbrott bildades. Denna kammare får in ca. 3 500 brottsmisstankar per år. Av dessa avser en tredjedel arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen. Av ärendena som avser misstanke om arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen avser 30–40 procent brott mot arbetsmiljölagen. När det gäller brott mot arbetsmiljölagen kommer anmälningarna nästan alltid från Arbetsmiljöverket. Dessa anmälningar ges in direkt till Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. När det däremot har inträffat en arbetsplatsolycka och ambulans tillkallas blir polisen inkopplad från början. Polisen kopplar in Arbetsmiljöverket i alla fall där en olycka har inträffat och begär in ett yttrande från Arbetsmiljöverket. Det varierar om polisen avvaktar Arbetsmiljöverkets bedömning innan beslut fattas om att inleda förundersökning eller ej. Åklagarnas uppfattning är att polisen bör avvakta Arbetsmiljöverkets ställningstagande. Om Arbetsmiljöverket inte anser att det finns anledning att gå vidare med ärendet kan polisen skriva av ärendet.

När det gäller inhämtade statistikuppgifter ville åklagarna särskilt framhålla att lagföring av aktuella brott numera till stor del sker genom företagsbot. Åtalsregeln i 36 kap. 10 a § BrB innebär att företagsbot numera ska vara huvudregeln när det gäller oaktsamma gärningar på bötesnivå, vilket det ofta handlar om när det gäller brott mot arbetsmiljölagen. Före hösten 2009 registrerades inte lagföring genom företagsbot särskilt i systemet, vilket gör att uppgifterna för tiden dessförinnan inte är helt rättvisande. När lagföring skedde genom företagsbot lades förundersökningen ner på olika grunder mot den fysiska personen som misstänkts. Beträffande brott mot arbetsmiljölagen visar statistikuppgifter när det gäller beslutade brottsmisstankar under januari–augusti 2010 att lagföring i någon form skett i 36 procent av fallen.

Åklagarna ansåg att framför allt när det gäller de bestämmelser som avser rent administrativa rutiner bör straff kunna ersättas med sanktionsavgifter. Bestämmelser som har särskild betydelse för att undvika och minska risken för skador bör vara straffsanktionerade. Bestämmelsen om upprättande av arbetsmiljöplan är central för när det gäller att identifiera risker och undvika skador. Den bör inte avkriminaliseras. Likaså bör straffsanktionen för borttagande av skyddsanordning och anmälan av olycka/tillbud i 2 § arbetsmiljö-

förordningen finnas kvar. När det däremot gäller förhandsanmälan är det ett fall där avkriminalisering bör kunna ske. Mot bakgrund av att anslagen till Arbetsmiljöverket minskat och antalet inspektioner gått ner kan straffhotets preventiva effekt enligt åklagarna vara ett argument för att behålla straffsanktionen för en överträdelse.

Åklagarna såg inte något skäl till varför man inte kan ha ett system där förelägganden och förbud alltid ska förenas med vite.

När det gäller sanktionsavgifter pekade åklagarna på att Arbetsmiljöverkets uppgift är att arbeta framåtsyftande och att inspektörer kan känna sig obekväma i rollen som det innebär att förelägga sanktionsavgift.

5 Utgångspunkter för en förändring av sanktionssystemet

Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Utredningens uppgift är att överväga och föreslå sådana förändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en bättre efterlevnad av de krav som ställs i lagarna på respektive område. Kraven syftar till att åstadkomma en god arbetsmiljö. Utgångspunkten när utredningen överväger vilka förändringar i sanktionssystemet som bör genomföras är således att sanktionerna ska vara effektiva och bidra till en bättre efterlevnad av kraven i lagarna och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Syftet är alltså att åstadkomma en bättre arbetsmiljö.

5.1 Slutsatser av inhämtade uppgifter och intervjuer

I detta avsnitt redovisar utredningen de slutsatser utredningen har dragit av de inhämtade statistikuppgifterna och uppgifterna som framkommit vid genomförda intervjuer, vilka redogjorts för i det föregående kapitlet.

Statistikuppgifterna grundar sig på de registreringar som har gjorts i de ärende- och målhanteringssystem som finns hos Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och domstolarna. Vissa felkällor kan finnas. Vad gäller utgången i målen hos domstolarna har utredningen begränsat sig till att ta del av de sammanställningar av inkomna domar under varje år som Arbetsmiljöverket gör. Dessa sammanställningar är inte fullständiga och utredningen har alltså inte haft tillgång till uppgift om utgången i alla avgjorda mål under den tidsperiod som undersökts. Det material som utredningen har tagit del av och de uppgifter som framkommit vid intervjuerna har dock enligt utredningens bedömning givit ett gott underlag för att

kunna dra slutsatser om hur sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet fungerar idag.

5.1.1 God efterlevnad av Arbetsmiljöverkets krav

Utredningens bedömning: De krav som Arbetsmiljöverket ställer i sina inspektionsmeddelanden följs i stor utsträckning. Förelägganden och förbud är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön.

Arbetsmiljöverkets besök på arbetsställen resulterade under åren 2008–2010 i 12 000–13 000 inspektionsmeddelanden med krav. Under samma tid utfärdade verket som minst 291 och som mest 352 förelägganden per år och som minst 562 och som mest 632 förbud per år. Antalet förelägganden och förbud är mycket lågt i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden. Av detta drar utredningen slutsatsen att efterlevnaden av de krav Arbetsmiljöverket ställer är god. De intervjuade personerna hos Arbetsmiljöverket och ledamöterna i referensgruppen har bekräftat att den slutsatsen stämmer och framhållit att det till stor del finns en vilja att rätta sig efter de krav Arbetsmiljöverket ställer. Antalet fall där Arbetsmiljöverket går vidare med underrättelse om föreläggande/förbud och utfärdande av föreläggande och förbud är i och för sig beroende av hur väl verket följer upp att ställda krav har följts. Uppgift saknas om hur stor andel av arbetsställebesöken som är uppföljningsbesök och om uppföljningar som sker på annat sätt. Det har från Arbetsmiljöverkets sida uppgivits att alla krav som ställs ska följas upp på något sätt och att uppföljningsbesök sker i 40 procent av fallen. Utredningen anser ändå att slutsatsen kan dras att efterlevnaden av de krav Arbetsmiljöverket ställer i inspektionsmeddelandena generellt sett är god.

Nästan alla förelägganden förenas med vite. Under åren 2008–2009 var det ett tiotal förelägganden per år som inte förenades med vite. 2010 var det så få som fyra förelägganden som inte förenades med vite. Något fler förbud förenas inte med vite men till allra största delen förenas även förbud med vite. Andelen förbud som inte förenas med vite har också minskat de senaste åren.

Åren 2008–2010 kom det in 54, 26 resp. 44 ansökningar om utdömande av vite till förvaltningsdomstolen i Stockholm från

Arbetsmiljöverket. Antalet ansökningar är lågt i förhållande till antalet utfärdade förelägganden och förbud som förenats med vite, vilket får uppfattas så att efterlevnaden av förelägganden och förbud, som har förenats med vite, är god. Endast någon eller några enstaka av de åtalsanmälningar Arbetsmiljöverket ger in under ett år avser brott mot 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen, dvs. bristande efterlevnad av föreläggande eller förbud som inte har förenats med vite.

Dessa uppgifter visar att förelägganden och förbud är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön i det enskilda fallet. Såväl de intervjuade personerna från Arbetsmiljöverket som ledamöterna i referensgruppen har bekräftat den slutsatsen och framhållit att förelägganden och förbud är effektivt.

Inom Arbetsmiljöverket är uppfattningen att när det gäller överträdelse av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud och när det är fråga om s.k. perdurerande brott är det inte möjligt för verket att utfärda förelägganden eller förbud utan det verket kan göra i de situationerna är att göra en åtalsanmälan. Detta ses som ett problem eftersom ett föreläggande eller förbud många gånger uppfattas som det effektivaste sättet att åstadkomma ett åtgärdande av en brist i arbetsmiljön.

Som exempel på föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud kan nämnas 7 § i AFS 1996:1 Minderåriga, där det anges att en minderårig inte i något fall får anlitas till arbete som anges i bilaga 2 till föreskriften, och 18 § i AFS 2003:3 Arbete i explosionsfarlig miljö, där det anges att arbete inte får återupptas efter ett explosionsolycksfall eller allvarligt tillbud förrän en ny riskbedömning visat att arbetet kan utföras säkert.

Ett perdurerande brott pågår som tidigare nämnts under hela den tid det tillstånd som gärningen gäller består, så länge den aktuella bestämmelsen överträds. Det är fråga om en och samma pågående gärning. Som exempel kan nämnas skyldigheten för den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete på byggarbetsplatser av viss storlek att lämna en förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket innan arbetet påbörjas och att upprätta en arbetsmiljöplan innan byggarbetsplatsen etableras enligt 7 resp. 8 §§ i AFS 1999:3 Byggnads- och anläggningsarbete. Etableras arbetsplatsen och påbörjas arbetet utan att dessa skyldigheter har uppfyllts pågår brottet så länge förhandsanmälan inte gjorts eller arbetsmiljöplanen upprättats. Ett annat exempel är skyldigheten att upp-

rätta register över arbetstagare som genomgått medicinsk kontroll enligt 9 § i AFS 2005:6 Medicinska kontroller i arbetslivet.

Eftersom förelägganden och förbud är ett effektivt medel för Arbetsmiljöverket att få till stånd åtgärdande av brister i arbetsmiljön i det enskilda fallet bör det övervägas om dessa medel kan användas i fler situationer än i dag och om det är möjligt att använda dessa medel även i fall där Arbetsmiljöverket i dag anser att verket endast kan göra en åtalsanmälan.

5.1.2 Otydlighet i sanktionssystemet

Utredningens bedömning: Arbetsmiljöverkets valmöjlighet när det gäller om ett föreläggande eller förbud ska förenas med vite skapar en otydlighet i sanktionssystemet. Det finns behov av att kunna förena förelägganden och förbud mot alla, även statliga myndigheter, med vite.

Enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen döms den som uppsåtlig eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 7–9 §§ (i praktiken 7 och 8 §§, 9 § är upphävd) samma lag till böter eller fängelse i högst ett år. Det gäller dock inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite. Om ett föreläggande eller förbud, som har förenats med vite, inte efterlevs kan Arbetsmiljöverket ansöka om att vitet döms ut. Vilken påföljd som kan följa för den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot ett förbud, straff eller utdömt vite, beror alltså på Arbetsmiljöverkets beslut att förena föreläggandet eller förbudet med vite eller inte. På denna punkt är sanktionssystemet inte förutsägbart.

I de allra flesta fallen förenas förelägganden och förbud i dag med vite. För att öka tydligheten i sanktionssystemet bör det därför övervägas om det kan vara en lämplig ordning att förelägganden och förbud alltid förenas med vite.

Föreläggande och förbud mot staten förenas inte med vite. Möjligheten att förena förelägganden och förbud med vite tillämpas på så vis inte enhetligt mot alla arbetsgivare.

Inom referensgruppen har bl.a. TCO framhållit det som ett problem att statliga myndigheter inte kan föreläggas vite och hur man ska hantera skillnaderna mellan privat och offentlig verksam-

het så att man får en effektiv efterlevnad av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet.

Andelen inspektionsmeddelanden som riktas mot statliga myndigheter uppgår endast till drygt en procent av samtliga inspektionsmeddelanden med krav. Den uppgiften bör ses mot bakgrund av att Arbetsmiljöverket inte genomför inspektioner hos statliga arbetsgivare lika ofta som hos andra arbetsgivare.

Andelen förelägganden och förbud i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden med krav ligger på samma nivå när det gäller statliga myndigheter som när det gäller antalet inspektionsmeddelanden och förelägganden/förbud totalt sett. Det är visserligen endast fråga om ett tiotal fall per år och generellt sett är efterlevnaden av de krav Arbetsmiljöverket ställer god inom statliga myndigheter. Det förekommer alltså ändå fall där krav riktade mot statliga arbetsgivare inte följs och Arbetsmiljöverket tvingas driva kravet vidare genom föreläggande eller förbud.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om även förelägganden och förbud mot statliga myndigheter skulle kunna förenas med vite. Härigenom skulle man åstadkomma en enhetlig, tydlig och effektiv reglering.

5.1.3 Ineffektiva straffsanktioner

Utredningens bedömning: Straffsanktion är inte på alla områden den mest effektiva regleringen för att åstadkomma efterlevnad av reglerna på arbetsmiljöområdet.

Utöver de gärningar som är direkt belagda med straff enligt 8 kap. 2 § 1, 3 och 4 arbetsmiljölagen är omkring 170 bestämmelser i fyrtioalet föreskrifter som Arbetsmiljöverket har utfärdat direkt straffbelagda enligt första och andra punkten i paragrafen. Ett stort antal bestämmelser är således direkt straffsanktionerade.

Flertalet av medlemmarna i referensgruppen har framhållit att sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet med det stora antalet straffsanktionerade föreskrifter uppfattas som svåröverskådligt och otydligt, att det är svårt att veta vilket handlande som är straffbelagt och vilken sanktion som kan följa på en överträdelse av en bestämmelse. De har också pekat på att kunskapen om reglerna brister.

Endast i två fall framgår det direkt av bestämmelsen i arbetsmiljölagen vilket handlande som är straffbelagt. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 är det straffbelagt med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt till tillsynsmyndigheten. Enligt punkten 4 i samma paragraf är det straffbelagt med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet utan giltigt skäl ta bort en skyddsanordning eller sätta den ur bruk. När det gäller minderåriga anges det inledningsvis i första punkten i samma paragraf att det är straffbart att anlita en minderårig i strid mot bestämmelsen i 5 kap. 2 § första stycket. För att veta vad som är straffbart måste man läsa den angivna bestämmelsen i femte kapitlet. Dessutom är det straffbart att anlita en minderårig i strid mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket och enligt andra punkten att bryta mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §. I dessa fall måste man först ta del av bestämmelsen i femte kapitlet och sedan ta reda på om det har utfärdats någon föreskrift med stöd av denna bestämmelse och vad som i så fall sägs i föreskriften för att veta vilket handlande som är straffbelagt. Det samma gäller överträdelser av övriga direkt straffbelagda föreskrifter. Av 8 kap. 2 § första stycket 2 framgår att det är straffbelagt att bryta mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§. Man måste även i dessa fall först ta del av bestämmelserna i fjärde kapitlet och sedan ta reda på om det har utfärdats någon föreskrift med stöd av dessa bestämmelser.

Åtalsanmälningarna som gäller brott mot arbetsmiljölagen, brottskod 4016, kommer nästan alltid från Arbetsmiljöverket och det har då inom verket gjorts en utredning som ligger till grund för beslutet att göra en åtalsanmälan. Polis och åklagare inhämtar också regelmässigt yttrande från Arbetsmiljöverket i ärenden som gäller arbetsmiljöbrott enligt brottsbalken. Det kan alltså konstateras att Arbetsmiljöverket är engagerat och gör utredning i alla ärenden där en anmälan om misstänkt arbetsmiljöbrott eller brott mot arbetsmiljölagen görs.

Under 2000-talet har Åklagarmyndigheten fått in mellan cirka 250 och 350 brottsmisstankar per år som rör brott mot arbetsmiljölagen. Den största delen av anmälningarna slutar med ett beslut som innebär att ärendet läggs ner. Av inhämtade statistikuppgifter från Åklagarmyndigheten för åren 2000–2009 framgår att som lägst 5 procent och som högst 27 procent av besluten som fattades under ett år under perioden innebar att lagföring skedde genom strafföre-

läggande, åtalsunderlåtelse eller åtal. Under senare år sker lagföring i större utsträckning genom företagsbot. Antalet lagföringar mot fysiska personer minskade under åren 2008–2010 jämfört med tidigare år. Före hösten 2009 redovisades inte lagföringar genom företagsbot särskilt i statistiken utan som avskrivna ärenden. Andelen lagföringar under perioden dessförinnan är därför i verkligheten större än vad som framgår av statistiken. Under 2010, det första hela år då lagföring genom företagsbot redovisats särskilt, innebar totalt 27 procent av besluten som fattades ett beslut om lagföring, däri inräknat lagföring genom företagsbot. I 85 procent av fallen där beslut fattades om lagföring detta år skedde lagföringen genom företagsbot. I resten av fallen lagfördes fysisk person.

Grunden för beslut att inte inleda förundersökning var i nästan alla fall att det inte fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats. I de fall där inledd förundersökning lades ner var grunden bevissvårigheter i närmare hälften av fallen och att det ”numera saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats” i omkring 20–30 procent av fallen.

I de fall där åtal väcks eller strafföreläggande utfärdas blir påföljden i de allra flesta fallen 30–40 dagsböter. Det högsta antalet dagsböter som dömts ut i något av de fall som finns med i Arbetsmiljöverkets sammanställningar över inkomna domar är 60 dagsböter. Påföljden som döms ut för de aktuella brotten är alltså i de allra flesta fallen låga bötesstraff. I de fall som finns med i sammanställningarna där företagsbot har dömts ut har boten uppgått till mellan 5 000 och 25 000 kronor.

Sammanfattningsvis är alltså antalet åtalsanmälningar när det gäller brott mot arbetsmiljölagen relativt lågt och en stor del av anmälningarna leder inte till någon lagföring. Antalet beslut att inte inleda förundersökning i dessa ärenden har i och för sig minskat under de senaste åren. Skälet att inte inleda förundersökning är i nästan alla fall att det konstaterats att misstanke om att brott förövats inte föreligger. I närmare hälften av fallen där förundersökning inleds gör bevissvårigheter, ofta på den subjektiva sidan, att förundersökningen läggs ner. I de fall där lagföring sker blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Mot den bakgrunden och att kunskapen om reglerna ofta brister kan det ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda. Vidare ska som princip straff bl.a. förbehållas fall där alternativa sanktioner inte finns att tillgå eller inte är rimliga. På arbetsmiljöområdet

finns det väl fungerande alternativa sanktionsmöjligheter. Också detta talar för att göra en förnyad prövning av om kriminalisering i alla avseenden är rätt metod att komma till rätta med brister i arbetsmiljön.

Det har således visat sig att straffsanktion i många fall är en ineffektiv sanktion när det gäller brott mot arbetsmiljölagen. Andra medel än straff bör som huvudregel användas för att åstadkomma efterlevnad av bestämmelserna som i dag är straffbelagda. Beträffande vissa överträdelser kan det dock finnas särskilda skäl som motiverar att överträdelsen är straffbelagd. I detta sammanhang ska det också noteras att brottsbalkens bestämmelser om arbetsmiljöbrott inte omfattas av utredningens uppdrag och att straff för dessa brott kommer att finnas kvar.

5.1.4 Få föreskrifter med sanktionsavgifter

Utredningens bedömning: Det skulle bli en effektivare och mer ändamålsenlig reglering om sanktionsavgifter införs istället för straff i större utsträckning.

Arbetsmiljöverket har möjlighet att utfärda föreskrifter om sanktionsavgifter när det gäller överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen. Den övervägande delen av de omkring 170 bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter som är direkt straffbelagda har meddelats med stöd av dessa paragrafer i arbetsmiljölagen. Redan i dag har alltså Arbetsmiljöverket möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelser av bestämmelser som har meddelats med stöd av dessa paragrafer. Trots att denna möjlighet finns har Arbetsmiljöverket bara meddelat föreskrifter om sanktionsavgifter i tre fall. En förklaring som nämnts till att det inte har utfärdats fler föreskrifter om sanktionsavgifter är kulturen och inställningen inom Arbetsmiljöverket att en regel måste vara mycket väl preciserad så att det lätt kan konstateras om en överträdelse har skett om den ska sanktioneras med sanktionsavgift och att många bestämmelser inte lever upp till det kravet. En annan förklaring som framhållits är att i dag innehåller många av bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrif-

ter funktionskrav och i sådana fall lämpar det sig inte med sanktionsavgift utan det passar bäst med föreläggande eller förbud.

De få bestämmelser om sanktionsavgifter som finns i dag infördes 2005 och 2006. De har alltså funnits under en relativt kort tid. Detta gör att erfarenheten av hur sanktionsavgifter fungerar på arbetsmiljöområdet inte är särskilt stor. Flera av de intervjuade hos Arbetsmiljöverket har varit tveksamma till hur effektivt det är med sanktionsavgifter. De har pekat på att arbetsmiljöinspektörer inte känner sig bekväma med att påföra sanktionsavgifter utan hellre agerar med förelägganden och förbud. De har också framhållit att vid bedömningen av vilken preventiv effekt en sanktion kan ha måste man också väga in hur medvetna arbetsgivare är om reglerna som sanktioneras. Om kunskap om en bestämmelse inte finns har det knappast något allmänpreventiv effekt att bestämmelsen är sanktionerad med straff eller sanktionsavgift. Representanterna för Arbetsmiljöverket centralt ansåg ändå att sanktionsavgifter borde kunna införas på fler områden än i dag. En av de intervjuade tillsynsdirektörerna ansåg också att fler sanktionsavgifter vore en fördel.

Från polisernas sida har man generellt sett positivt på att mindre allvarliga överträdelser avkriminaliseras och att straff ersätts med sanktionsavgift. Det skulle ge polisen möjlighet att lägga mer resurser på de allvarliga överträdelserna. Beloppen ska vara kännbara. Det har också framförts att beloppen bör kunna anpassas så att de blir kännbara oavsett om det är fråga om ett stort eller litet företag.

Åklagarna har varit tveksamma till sanktionsavgifter. Även de har pekat på att Arbetsmiljöverkets primära uppgift är att arbeta framåtsyftande och att arbetsmiljöinspektörerna kan känna sig obekväma när de ska påföra sanktionsavgift.

Rutinen inom Arbetsmiljöverket i ärenden som gäller påförande av sanktionsavgift är att regelmässigt utfärda avgiftsföreläggande enligt 8 kap. 9 § arbetsmiljölagen och om adressaten inte svarar eller inkommer med invändning mot att påföras avgift ta ställning till om ansökan om påförande av avgiften ska ges in till domstol.

Domstolarna har få mål som rör påförande av sanktionsavgift. Ansökan bifalls i nästan alla fall.

Utredningens bedömning är att med en ordning med sanktionsavgifter behåller Arbetsmiljöverket kontrollen över ärendet och dubbelarbete undviks eftersom verket i praktiken i dag gör de utredningar som ligger till grund för åtalsanmälningarna. Det skulle

också innebära ett effektivare användande av samhällets resurser. Reaktionen bör kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen.

Enligt de bestämmelser som gäller i dag ska sanktionsavgift betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet och avgiften påförs den fysiska eller juridiska person som drev verksamheten där överträdelsen skedde. Med en sådan reglering bör den omständigheten att det inte behöver bevisas att en viss person begått överträdelsen uppsåtligen eller av oaktsamhet kunna leda till att sanktion fastställs i fler fall än i dag då många åtalsanmälningar resulterar i att förundersökning inte inleds eller läggs ner p.g.a. bevissvårigheter på den subjektiva sidan. Under senare år har visserligen lagföring genom företagsbot skett i ökad utsträckning men för att det ska kunna ske måste samtliga objektiva och subjektiva förutsättningar för att ett brott begåtts föreligga. När åtal väcks mot en fysisk person och straff döms ut blir påföljden dessutom normalt ett lågt bötesstraff. Sanktionsavgifter kan sättas till högre belopp än bötesstraff.

Från rättssäkerhetssynpunkt kan det konstateras att enligt de nu gällande bestämmelserna har den som har invändning mot att bli påförd sanktionsavgift möjlighet att invända mot Arbetsmiljöverkets avgiftsföreläggande och verket har då att ta ställning till invändningarna och om ansökan om påförande av sanktionsavgift ska ges in till domstol. Den som framför invändningar mot att bli påförd sanktionsavgift kan således bli påförd avgift först efter prövning av domstol.

Mot denna bakgrund gör utredningen den bedömningen att sanktionssystemet skulle bli väsentligt effektivare om man i ökad omfattning inför sanktionsavgifter istället för straffsanktion.

5.1.5 Mycket få ärenden och mål på arbetstidsområdet

Utredningens bedömning: För de arbetsplatser som saknar kollektivavtal behövs möjligheten för Arbetsmiljöverket att kunna agera med förelägganden och förbud även på arbetstidsområdet. Arbetsmiljöverkets valmöjlighet när det gäller om ett föreläggande eller förbud ska förenas med vite skapar en otydlighet i sanktionssystemet även på detta område. En enhetlig reglering i alla lagarna är vidare lämplig. Det behöver också finnas en lämplig sanktion för överträdelse av bestämmelserna i lagarna. Straff kan emellertid inte heller på detta område anses vara den mest effektiva eller lämpliga sanktionen.

Bestämmelserna i lagarna på arbetstidsområdet har i stor utsträckning helt eller delvis ersatts med kollektivavtal och efterlevnaden av bestämmelserna i kollektivavtalen kontrolleras av arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöverket har mycket lite tillsyn på detta område. Verkets befattning med arbetstidsärenden inskränker sig i stort sett till handläggning av dispensärenden. De få fall av överträdelse som anmäls till åklagare av Arbetsmiljöverket upptäcks oftast inte genom verkets tillsyn utan i samband med dispensärenden. I några av de fall utredningen fått fram uppgifter om har överträdelse kommit till verkets kännedom genom anmälan från en arbetstagarorganisation.

I avsaknad av särskilda brottskoder för brott mot lagarna på arbetstidsområdet och särskild målkod för dessa brott hos de allmänna domstolarna har det varit svårt att få fram helt tillförlitliga statistiska uppgifter om antalet ärenden hos polis/åklagare resp. domstolarna som rör brott mot arbetstidslagarna. Det kan ändå konstateras att antalet ärenden är mycket lågt, att lagföring genom strafföreläggande eller i domstol skett i knappt hälften av ärendena utredningen fått fram uppgifter om och att endast en dom där övertidsavgift påförts arbetsgivaren identifierats.

De fall där åtalsanmälan har gjorts som har identifierats har avsett brott mot bestämmelser i arbetstidslagen eller vägarbetstidslagen. Utredningen har inte fått fram uppgifter om några fall som avser överträdelse av bestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik eller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Föreslagna ändringar i arbetstidslagen med anledning av rapport från Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har i en rapport till regeringen (dnr A 2009/1877/ARM) den 19 maj 2009 om vissa dispensfrågor i arbetstidslagen föreslagit att straffsanktionering av brott mot bestämmelser i arbetstidslagen och föreskrifter med stöd av lagen tas bort men att övertidsavgift och Arbetsmiljöverkets behörighet att utöva tillsyn med möjlighet att meddela förelägganden och förbud, med eller utan vite, ska finnas kvar. I rapporten framhöll verket att verket hittills endast gjort åtalsanmälningar med stöd av arbetstidslagen i samband med ansökningar om extra övertid i ett fåtal fall men börjat använda den möjligheten i större utsträckning, vilket emellertid inte resulterat i några domar eftersom de flesta förundersökningarna lagts ner. Det talade enligt verket för att regeln inte behövs. Verket ifrågasatte även vilken preventiv effekt det har att en bestämmelse är straffsanktionerad då de flesta åtalsanmälningarna läggs ner. Verket ansåg vidare i rapporten att möjligheten att fysiska personer kan bli föremål för böter enligt 24 § arbetstidslagen kan uppfattas som olämpligt. Detta kan också innebära problem vid delegering av ansvar inom ett bolag. Även för åklagare, domstol och tillsynsmyndighet kan en ordning med förelägganden och förbud samt övertidsavgift enligt verket vara att föredra framför straffsanktioner med hänsyn till att det inte behöver utredas vem som bär ansvaret.

I rapporten föreslog Arbetsmiljöverket också att kravet på dispens från verket för extra övertid per kalenderår och extra mertid skulle tas bort. Bakgrunden till det förslaget var att verket endast får in mellan 50 och 100 ansökningar om extra övertid per år att jämföra med att det finns ca. 168 000 arbetsgivare med arbetstagare som inte är bundna av kollektivavtal, att endast cirka hälften av ansökningarna prövas i sak och att uttag av extra övertid beviljas i en majoritet av fallen som prövas i sak. I prop. 2010/11:89, som har behandlats av riksdagen under våren 2011, har regeringen nu bl.a. föreslagit att kravet på dispens från Arbetsmiljöverket för extra övertid per kalenderår och extra mertid per kalenderår upphävs. Istället lagregleras att extra övertid och extra mertid per år får tas ut med högst 150 timmar per arbetstagare under ett kalenderår om det finns särskilda skäl och situationen inte har varit möjlig att lösa på annat rimligt sätt. Det ska inte längre vara möjligt att få dispens från Arbetsmiljöverket från begränsningen av övertidsuttag per

kalendermånad och fyra veckorsperiod. Det ska inte längre vara nödvändigt att söka tillstånd hos Arbetsmiljöverket om nödfallsövertid ska tas ut för längre tid än två dygn. Möjligheten att medge avvikelser från kravet att underrätta den lokala arbetstagarorganisationen om nödfallsövertidsarbetet tas bort. Straffbestämmelsen i 24 § arbetstidslagen föreslås gälla även för överträdelse av bestämmelsen om extra övertid och extra mertid. Överträdelse av bestämmelsen om extra övertid föreslås vidare också kunna leda till uttag av övertidsavgift enligt 26 §. Genom beslut den 18 maj 2011 biföll riksdagen regeringens förslag till ändring i arbetstidslagen i propositionen (rskr. 2010/11:254).

Förelägganden och förbud i arbetstidsärenden

Enligt arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetsstidslagen), lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik får Arbetsmiljöverket resp. Transportstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagarna och i förekommande fall föreskrifter som meddelats med stöd av aktuell lag ska följas. I beslut om föreläggande och förbud får myndigheten sätta ut vite. Det är straffbelagt att uppsåtligt eller av oaktsamhet bryta mot ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket eller Transportstyrelsen har meddelat. Det gäller dock inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite. Liksom när det gäller förelägganden och förbud enligt arbetsmiljölagen finns det enligt dessa lagar en valmöjlighet att förena förelägganden och förbud med vite eller inte.

Bestämmelserna i lagarna på arbetstidsområdet har i stor utsträckning helt eller delvis ersatts av kollektivavtal. Därigenom har Arbetsmiljöverkets område för tillsyn tagits bort. I praktiken bedriver Arbetsmiljöverket mycket lite tillsyn på detta område och det förekommer knappt att verket utfärdar några förelägganden eller förbud. Ett ökat antal arbetsgivare saknar emellertid kollektivavtal. I dessa fall är Arbetsmiljöverkets och Transportstyrelsens tillsyn och möjlighet att agera för att åstadkomma efterlevnad av bestämmelserna i lagarna viktig. Förelägganden och förbud är ett effektivt medel för tillsynsmyndigheten att använda i enskilda fall. Denna möjlighet bör därför finnas kvar för att kunna användas i de fall där kollektivavtal inte finns.

Av samma skäl som angivits i avsnitt 5.1.1 och 5.1.2 beträffande förelägganden och förbud på arbetsmiljöområdet bör det övervägas om det kan vara en lämplig ordning även på arbetstidsområdet att förelägganden och förbud alltid förenas med vite och om förelägganden och förbud mot statliga myndigheter kan förenas med vite.

När det gäller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är, till skillnad från de övriga arbetstidslagarna, de materiella reglerna inte straffsanktionerade men det är straffbelagt att inte rätta sig efter föreläggande från Arbetsmiljöverket. I detta fall finns det inte någon möjlighet för Arbetsmiljöverket att förena ett föreläggande med vite. För att åstadkomma en enhetlig reglering bör det övervägas om förelägganden enligt denna lag också kan förenas med vite.

De straffsanktionerade överträdelserna på arbetstidsområdet

Arbetsmiljöverkets område för tillsyn har till största delen tagits bort genom att kollektivavtal på de flesta områdena helt eller delvis ersatt bestämmelserna i arbetstidslagen. Det görs mycket få åtalsanmälningar och endast knappt hälften av åtalsanmälningarna leder till lagföring. När det gäller lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete har utredningen inte fått fram uppgift om något enda mål eller ärende. Det kan därför ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda. Vidare ska som princip straff bl.a. förbehållas fall där alternativa sanktioner inte finns att tillgå eller inte är rimliga. På arbetstidsområdet finns det väl fungerande alternativa sanktionsmöjligheter. Också detta talar för att göra en förnyad prövning av om kriminalisering i alla avseenden är rätt metod att komma till rätta med bristande efterlevnad av reglerna på arbetstidsområdet.

Ett ökat antal arbetsplatser saknar kollektivavtal. I dessa fall gäller lagens bestämmelser och det behöver finnas en lämplig sanktion för överträdelser av bestämmelserna. Straff kan emellertid inte anses vara den mest effektiva sanktionen.

Även när det gäller överträdelser av bestämmelserna på arbetstidsområdet gör utredningen den bedömningen att det skulle bli väsentligt effektivare om man i ökad omfattning inför sanktionsavgifter istället för straffsanktion.

5.2 Kriminalisering på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet

Utredningens bedömning: En mer återhållsam användning av straffrätt i kombination med ökade möjligheter till alternativa sanktioner, såsom vitesförelägganden och administrativa sanktionsavgifter, kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem på arbetsmiljöområdet. Straff ska förbehållas fall där alternativa åtgärder inte kan förväntas vara effektiva eller där straff framstår som en naturlig åtgärd av andra tungt vägande skäl.

Utredningen ska enligt direktiven bedöma vilken reglering som långsiktigt kan antas vara mest effektiv för att åstadkomma efterlevnad av olika slag av krav avseende arbetsmiljö och arbetstid. I det ligger bl.a. att undersöka om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser mot de aktuella författningsreglerna och i stället använda sanktionsavgifter eller liknande avgifter alternativt föreläggande och förbud.

Regeringen har behandlat frågan om avkriminalisering i prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 53 ff. Regeringen uttalade i detta sammanhang att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet och att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Det framhölls att det på goda grunder kan antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning tas i anspråk för bagatellartade och föga straffvärda förseelser samtidigt som resurser saknas för utredning av allvarliga brott. Vid varje kriminalisering bör det övervägas om rättsväsendet förmår göra allvar av straffhotet så att det inte blir fråga om ett tomt hot och det förfarande straffbestämmelsen var avsedd att förhindra i praktiken förblir osanktionerat. En "straffrättslig inflation" kan leda till att kriminaliseringens preventiva effekt urvattnas. Om straff föreskrivs för bagatellartade förseelser finns det en risk att straffhotet inte längre får den tyngd det är avsett att ha. Kriminalisering måste också präglas av legalitet och förutsägbarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att

undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang ägnas det subjektiva rekvisitet.

I propositionen ställde sig regeringen i allt väsentligt bakom de kriterier för att en kriminalisering ska framstå som befogad som ställts upp av Åklagarutredningen i SOU 1992:61. Dessa faktorer var

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
4. straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet,
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen har den 31 mars 2011 tillsatt en särskild utredning som ska kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området (dir. 2011:31). Utredaren ska bl.a. kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur, analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, och analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås samt peka ut sådana områden och metoder. Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013. Regeringen anser att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till det är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. Som utgångspunkt ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Regeringen framhåller också att avgörande för straffsystemets trovärdighet och effektivitet är att systemet har förankr-

ing hos medborgarna och att rättsväsendets myndigheter har tillräckliga resurser och använder dessa på ett ändamålsenligt sätt. Det kriminaliserade området måste avse sådana beteenden som framstår som straffvärda och brotten måste bekämpas effektivt. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att urholka straffsystemets brottsavhållande effekt. Vissa typer av oönskade beteenden kan mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder än straff. Det allmännas resurser för brottsbekämpning måste koncentreras på beteenden som är straffvärda och inte kan motverkas bättre på annat sätt.

De föreskrifter som är förenade med en direkt straffsanktion på arbetsmiljöområdet är föreskrifter om formella förfaranden när det gäller kontroll, särskilda villkor för brukande, förbud mot arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska anordningar, anmälningsskyldighet, medicinska kontroller, förande av register och förteckningar m.m. liksom lagens bestämmelser och föreskrifter när det gäller minderåriga. De materiella reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter när det gäller arbetsmiljön är inte direkt straffsanktionerade.

På arbetstidsområdet är, med undantag för lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, de materiella bestämmelserna i lagarna direkt straffbelagda. Som konstaterats i avsnitt 5.1.3 och 5.1.5 kan det mot bakgrund av det låga och på arbetstidsområdet mycket låga antalet åtalsanmälningar som görs, att den övervägande delen av anmälningarna inte leder till lagföring och att påföljden blir ett lågt bötesstraff när lagföring sker ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda.

Utredningens bedömning är att i många av fallen är straffsanktion inte det effektivaste medlet för att motverka det icke önskvärda beteendet. Som alternativ till straff finns det på arbetsmiljöområdet redan i dag möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgift när det gäller en stor del av de straffsanktionerade överträdelserna. På arbetstidsområdet finns bestämmelser om övertidsavgift i bl.a. arbetstidslagen. Efterlevnaden av bestämmelserna kan också genomdrivas med förelägganden eller förbud, ett medel som genomgående anses vara effektivt. Alternativa sanktioner mot överträdelser och medel för att genomdriva efterlevnad av bestämmelserna står alltså till buds.

Utredningen bedömer att en mer återhållsam användning av straffrätt i kombination med ökade möjligheter till alternativa sanktioner, såsom vitesförelägganden och administrativa sanktions-

avgifter, kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem på arbetsmiljöområdet. Straff ska förbehållas fall där alternativa åtgärder inte kan förväntas vara effektiva eller där straff framstår som en naturlig åtgärd av andra tungt vägande skäl.

5.3 Sanktionsavgifter på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet

Utredningens bedömning: När det gäller arbetsmiljölagen bör det övervägas om möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter kan utökas till att även omfatta föreskrifter på de områden där det i dag inte är möjligt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och hur ramarna för fastställande av avgiften bör utformas.

Beträffande lagarna på arbetstidsområdet bör det övervägas om straffbestämmelserna i arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik kan ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter och om de nuvarande bestämmelserna om övertidsavgifter i arbetstidslagen och vägarbetstidslagen i så fall kan införlivas i systemet med sanktionsavgifter.

Ett sätt att åstadkomma effektivare sanktioner vid brott mot föreskrifter är att ersätta straff med administrativa sanktionsavgifter. Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 21 ff). De riktlinjer som regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen har även i nyare lagstiftningsärenden hänvisat till dessa riktlinjer, se t.ex. prop. om administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (prop. 2007/08:107 s. 14). I propositionen 1981/82:142 sammanfattades riktlinjerna på följande sätt.

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som

uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
5. Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. Det subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinst-

eliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

6. Äläggande av avgiftsskyldighet kan enligt promemorian i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Efter det att bestämmelserna om skattetillägget infördes år 1971 har det tillkommit en rad sanktionsavgifter inom olika områden: olovligt byggande, felparkering, vattenförorening, miljöskydd, marknadsmissbruk, försäkringsrörelse, produktsäkerhet, etc. Sanktionsavgifterna kom att utnyttjas mer systematiskt i en ambition att avkriminalisera brott och samtidigt åstadkomma sanktioner för att ta itu med de problem som s.k. massbrottslighet föranledde. Med tiden sköts resonemanget om avkriminalisering i bakgrunden och sanktionsavgifterna kom att sättas i samband med effektivare sanktioner, även riktade mot juridiska personer. De sanktionsavgifter som har tillkommit under senare år har ofta en klar anknytning till någon näringsverksamhet. Som exempel på avgifter som tillkommit under senare år kan nämnas straffavgift i försäkringsförmedling, särskild avgift i handel med finansiella instrument, särskild avgift på aktiemarknaden, särskild avgift på värdepappersmarknaden, sanktionsavgift i yrkesmässigt fiske och kontrollavgift i samband med kassaregister.

När möjligheten för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet ansågs det som tidigare nämnts i avsnitt 2.4.2 att effektivitetsvinster och resursbesparingar främst stod att vinna när det gällde överträdelser av föreskrifter om formella förfaranden eller preciserade åtgärder och att det var av vikt att sanktionsavgifter endast infördes på ett avgränsat område där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Det ansågs att förhållandena i arbetslivet ofta är alltför skiftande för att det ska vara lämpligt att reglera i detalj. Föreskrifter kan utformas mer generellt om de inte är

förenade med direkt straffpåföljd eller sanktionsavgift. Det framhölls också att ett system som det i arbetsmiljölagen, vilket främst bygger på att tillsynsmyndigheten meddelar förelägganden eller förbud, gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder och myndighetens resurser behöver inte splittras på att i efterhand utreda om en bestämmelse överträtts.

Slutsatsen blev att föreskrifter som utfärdats med stöd av 4 kap. 1–3 §§ och det som blivit 8 § första stycket arbetsmiljölagen var lämpliga områden för sanktionsavgifter. Beträffande dessa föreskrifter kunde man också klart presumera att överträdelser inte förekommer annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet inom det berörda företaget. Det ansågs vara ett oavvisligt krav att avgiftsbeloppet kan beräknas på förhand och inte fastställas i efterhand med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. I lagen föreskrevs därför att en föreskrift om sanktionsavgift som Arbetsmiljöverket utfärdar ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Det föreskrevs också att avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden och det fastställdes att avgiften skulle vara lägst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. I lagen angavs alltså ramen när det gäller på vilka områden sanktionsavgifter skulle få införas och intervallet när det gäller storleken på avgiften. I övrigt bemyndigades regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket att närmare bestämma vilka föreskrifter inom det angivna området som ska sanktioneras med sanktionsavgifter och beräkningsgrunden för avgiften. I 18 § arbetsmiljöförordningen har Arbetsmiljöverket bemyndigats att meddela sådana föreskrifter.

På arbetstidsområdet finns det i dag bestämmelser om övertidsavgifter vid sidan av straff när det gäller överträdelser av bestämmelserna om övertid i arbetstidslagen och vägarbetstidslagen. När bestämmelserna infördes ansågs det däremot mindre angeläget att införa ytterligare påföljder för överträdelser av bestämmelserna om begränsning av mertidsuttag och om arbetstidens förläggning. Till skillnad från arbetsmiljöområdet har den närmare utformningen av reglerna om övertidsavgift inte lämnats till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utan på detta område anges det direkt i lagen i vilka fall övertidsavgift ska utgå och hur avgiften ska beräknas.

Utredningens bedömning är som framgått av avsnitt 5.1.4 och 5.1.5 att det antagligen skulle bli en effektivare reglering på både

arbetsmiljö- och arbetstidsområdet om man i ökad omfattning inför sanktionsavgifter istället för straffsanktion.

När det gäller arbetsmiljölagen bör det därför övervägas om möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter kan utökas till att även omfatta föreskrifter på de områden där det i dag inte är möjligt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och hur ramarna för fastställande av avgiften bör utformas.

Beträffande lagarna på arbetstidsområdet bör det övervägas om straffbestämmelserna i arbetstidslagen, vägarbetstidslagen, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik kan ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter och om de nuvarande bestämmelserna om övertidsavgifter i arbetstidslagen och vägarbetstidslagen i så fall kan införlivas i systemet med sanktionsavgifter.

5.4 Normgivningsbemyndigandena för Arbetsmiljöverket

Utredningens bedömning: Bemyndigandena i 4 kap. i arbetsmiljölagen är i vissa avseenden otydliga. Arbetsmiljöverket har med stöd av 10 § meddelat föreskrifter, som borde ha meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 1–8 §§.

Bemyndigandena är inte enhetligt utformade. I bemyndigandena bör adressaten genomgående anges vara regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Den nuvarande lagstiftningsmetoden, att den materiella regleringen på arbetsmiljöområdet ligger på Arbetsmiljöverket, bör kunna behållas.

Bakgrund

Arbetsmiljölagen är uppbyggd som en utpräglad ramlag när det gäller de krav som ställs i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet. Inom ramen för lagens bestämmelser ska närmare krav på arbetsmiljön fastställas i takt med den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Vid arbetsmiljölagens tillkomst 1978 förutsattes det att dessa krav på arbetsmiljön skulle fastställas genom en närmare reglering av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen.

Avgörande för bemyndigandena att meddela föreskrifter vid arbetsmiljölagens tillkomst var sanktionssystemets utformning. De fåtal föreskrifter som ansågs behöva vara förenade med en direkt straffsanktion skulle meddelas med stöd av bemyndigande i arbetsmiljölagen. Övriga föreskrifter skulle meddelas som verkställighetsföreskrifter med bemyndigande från regeringen i arbetsmiljöförordningen.

Nuvarande normgivningsbemyndiganden i 4 kap. arbetsmiljölagen

Genom prop. 1990/91:140 överfördes bestämmelserna i 3 kap. 12–18 §§ arbetsmiljölagen med bemyndigande för Arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter till fjärde kapitlet i lagen och bestämmelserna fick ny lydelse. Samtidigt infördes en ny 1 § i fjärde kapitlet och det generella bemyndigandet för Arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter i 10 § i kapitlet tillkom.

Mot bakgrund av att det är hos Arbetarskyddsstyrelsen som sakkunskapen finns om arbetsmiljöförhållanden och en fortlöpande bevakning kan ske av förändringar och nya rön inom området ansåg departementschefen att det huvudsakliga ansvaret för det omfattande föreskriftsarbetet som behövs på arbetsmiljöområdet även i fortsättningen skulle ligga på Arbetarskyddsstyrelsen.

Efter hand hade det utbildats en mer restriktiv praxis när det gällde delegering av normgivningskompetensen. Det hade också förekommit diskussion om Arbetarskyddsstyrelsens verkställighetsföreskrifter och förhållandet till grundlagen.

Departementschefen ansåg att det fanns starka skäl för att föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet i fortsättningen borde meddelas med stöd av bemyndigande i arbetsmiljölagen och motsvarande bemyndigande i arbetsmiljöförordningen i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen i dess dåvarande lydelse. Föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet borde inom ramen för arbetsmiljölagens regler kunna avse alla de förhållanden som måste regleras för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Det ansågs nödvändigt att Arbetarskyddsstyrelsen kunde bibehålla den roll i regelgivningen som förutsatts vid arbetsmiljölagens tillkomst. En eventuell osäkerhet om utrymmet för verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen i dess dåvarande lydelse skulle inte få lägga hinder i vägen för föreskrifter som var nödvändiga för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbete.

Arbetskyddsstyrelsen borde fortsättningsvis kunna meddela de ytterligare föreskrifter som behövs inom ramen för arbetsmiljölagens syfte att förebygga ohälsa och olycksfall med stöd av ett i lagen intaget bemyndigande. Författningsstödet ändrades därför och bemyndigandet i 4 kap. 10 § infördes.

I lagstiftningsärendet ansåg Lagrådet att detta bemyndigande borde flyttas till sist i kapitlet för att understryka att bemyndigandet avser de ytterligare föreskrifter som behövs. Lagförslaget i propositionen utformades i enlighet med Lagrådets förslag och bemyndigandet infördes sist i kapitlet. I praktiken har Arbetsmiljöverket tidigare valt om en bestämmelse i en föreskrift skulle utfärdas med stöd av 4 kap. 1–8 §§ eller med stöd av 10 § i kapitlet beroende på om verket ansett att bestämmelsen skulle vara direkt straffsanktionerad eller inte. Numera utfärdas emellertid föreskrifter med stöd av 4 kap. 1–8 §§ om någon av dessa paragrafer är tillämplig på föreskriften.

Arbetsmiljöverket har inte utfärdat några föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 18 § första stycket 7 i arbetsmiljöförordningen att meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen.

När det gäller bemyndigandena i fjärde kapitlet är de enligt utredningens uppfattning otydliga i vissa aspekter. Ordalydelsen i en del bestämmelser stämmer inte alltid överens med det som sägs i motiven till bestämmelserna om vilka fall bemyndigandet är avsett för.

Normgivningsmakten

Den 1 januari 2011 har en reformerad grundlag trätt i kraft. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen i dess nya lydelse ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 3 § i samma kapitel kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt bl.a. den angivna punkten. Föreskrifterna får dock inte avse annan rättsverkan av brott än böter. Enligt andra stycket i paragrafen kan riksdagen i lag, som innehåller ett bemyndigande enligt första stycket, föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter för överträdelser av en föreskrift som meddelats av

regeringen med stöd av bemyndigandet. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan riksdagen också enligt 10 § liksom tidigare medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Regeringen får enligt 7 § första stycket 1 i kapitlet meddela föreskrifter om verkställighet av lag och enligt 11 § bemyndiga myndighet under regeringen att meddela sådana föreskrifter. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet ska således meddelas med stöd av bemyndigande i arbetsmiljölagen och motsvarande bemyndigande i arbetsmiljöförordningen.

Vid utformningen av bemyndigandena i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen ska det också beaktas att Lagrådet i lagstiftningsärendena på arbetsmiljöområdet som resulterade i prop. 2007/08:65 och prop. 2008/09:5 framhöll att det inte finns något stöd i regeringsformen för att riksdagen skulle ha rätt att utse den myndighet till vilken regeringen ska kunna delegera föreskriftsrätt och att en delegationsregel bäst överensstämmer med regeringsformens principer om adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen instämde i Lagrådets synpunkter. I dag är bemyndigandena i fjärde kapitlet inte enhetligt utformade. I vissa bestämmelser anges adressaten vara regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket, medan adressaten i andra bestämmelser anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I de fall där Arbetsmiljöverket har angivits som adressat i bestämmelserna bör adressaten istället anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid behandlingen av den lagrådsremiss som låg till grund för propositionen 2007/08:65 berörde Lagrådet också frågan om det är lämpligt att straffsanktionerade bestämmelser utfärdas av Arbetsmiljöverket med hänsyn till att Lagrådet då inte kan genomföra någon granskning av straffbestämmelsernas utformning. Lagrådet framhöll att Lagrådet ofta har anledning att påpeka att förslag till lagbestämmelser, vilkas överträdande kan medföra straff, bör omarbetas så att det klart framgår under vilka förutsättningar den enskilda begår brott och att någon sådan granskning inte kunde göras på grund av den valda lagstiftningsmetoden. Regeringen instämde i och för sig i Lagrådets synpunkter att det kan finnas problem med att genom normgivningsbemyndiganden överlåta en stor del av den närmare regleringen till en förvaltningsmyndighet. Mot bakgrund av att de materiella reglerna på arbetsmiljöområdet i

stor utsträckning redan var beslutade av förvaltningsmyndighet ansåg regeringen att det fanns tillräckliga skäl för att behålla den lagstiftningsmetod som gäller enligt arbetsmiljölagen. Någon ändring i inställningen att Arbetsmiljöverket ska utfärda de flesta materiella reglerna på arbetsmiljöområdet har inte framkommit i direktiven till den här utredningen. Utgångspunkten för utredningen är därför att lagstiftningsmetoden bör kunna behållas.

5.5 Regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Utredningens bedömning: Regeringens bedömning av hur en tillsynsreglering bör vara utformad i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) till riksdagen är en utgångspunkt vid utformningen av sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet.

I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) till riksdagen har regeringen redovisat generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Sammanfattningsvis är regeringens bedömning följande.

Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet. Ingripanden kan då anpassas till den enskilda situationen. Ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör utformas för att skapa större enhetlighet. Tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden vid mindre allvarliga överträdelser. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan det leda till att inget ingripande sker trots en konstaterad brist eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd. Den som utsatts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat. Vid en klar misstanke om en straffbar överträdelse bör tillsynsorgan vara skyldiga att göra en anmälan till åtal.

Ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall och ett åtgärdsföreläggande bör kunna förenas med vite. Tillsynsorganet bör ha möjlighet att interimistiskt stoppa en verksamhet. Tillsynsorganet bör också ha rätt att få upplysningar,

ta del av handlingar som behövs för tillsynen och få tillträde till lokaler samt kunna få biträde av polismyndighet och Kronofogdemyndighet.

Sanktionsavgiften bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter. Utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn bör vidare uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som angavs i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142), som redogjorts för i avsnitt 5.3. Det bör finnas möjlighet för tillsynsorgan att i vissa undantagsfall låta bli att ta ut en sanktionsavgift. Förhållandena skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden i alltför hög grad för att en generell reglering av beloppsintervall ska vara motiverad. Beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste kunna överklagas.

Enligt det nuvarande sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet har Arbetsmiljöverket de möjligheter och befogenheter som ett tillsynsorgan anses behöva ha. När det gäller påförande av sanktionsavgift tillämpar Arbetsmiljöverket regelmässigt den rutinen att ett avgiftsföreläggande skickas till den som anses ha gjort sig skyldig till en överträdelse. Beslutet om att skicka ett avgiftsföreläggande kan inte överklagas men avgiftsföreläggandet i sig innebär inte heller i sig någon rättslig verkan för den som föreläggande riktas mot. Först om föreläggandet godkänns uppkommer en skyldighet för den som fått föreläggandet att betala avgiften. Godkänns inte avgiftsföreläggandet har Arbetsmiljöverket att ta ställning till om en ansökan om påförande av avgift ska ges in till förvaltningsrätten. Ett beslut av förvaltningsrätten om påförande av sanktionsavgift kan överklagas.

I övrigt är regeringens bedömning i skrivelsen av hur en tillsynsreglering bör vara utformad en utgångspunkt för utredningen vid utformningen av sanktionssystemet på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet.

5.6 Europakonventionen, EU-rätten och internationella åtaganden

5.6.1 Europakonventionen

Utredningens bedömning: Syftet med sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet och övertidsavgifterna på arbetsstidsområdet är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Bestämmelserna bör därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Sanktionssystemet på dessa områden ska också utformas med beaktande av förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt artikel 6 i Europakonventionen åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet brott i den mening som avses i Europakonventionen är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet. Det räcker att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig.

Om en överträdelse klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen betraktas den även som brott i konventionens mening. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6 tillämplig. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

Sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet har till syfte att avskräcka och ersätter straff som överträdelse annars kan leda till. Det kan därför antas att bestämmelsernas syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna bör därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom till last och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger (*ne bis in idem*).

Begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen får även anses omfatta vissa administrativa sanktioner som t.ex. vite. Denna artikel kan därför komma att aktualiseras i sådana fall då vite kombineras med t.ex. ett bötesstraff eller en administrativ sanktionsavgift.

Inom arbetsmiljöområdet används inte straff och sanktionsavgift parallellt, vilket framgår av 8 kap. 2 § andra stycket arbetsmiljölagen. Frågan om att ha kvar de straffrättsliga sanktionerna på områden där det föreskrivs sanktionsavgifter diskuterades i förarbetena när sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet. I prop. 1993/94:186 s. 52 f. gjorde regeringen den bedömningen att det allmänt sett var mindre lämpligt att ha två parallella sanktionssystem. När det gällde det väl avgränsade område där införandet av sanktionsavgifter föreslogs ansågs sanktionsavgiften vara en tillräcklig reaktion. Av 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen framgår också att straff inte kan ådömas den som bryter mot ett föreläggande eller förbud om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras emellertid på så sätt att det är ett av skälen till inställningen inom Arbetsmiljöverket att det inte är möjligt för verket att utfärda förelägganden eller förbud när det gäller överträdelse av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud och när det är fråga om s.k. perdurerande brott där verket endast anser sig kunna göra en åtalsanmälan, vilket som nämnts uppfattas som ett problem (se avsnitt 5.1.1). Utredningen anser att det bör övervägas om föreläggande och förbud med vite kan användas i fler situationer än i dag och om det är möjligt att använda dessa medel även i fall där Arbetsmiljöverket anser att verket bara kan göra en åtalsanmälan. I det sammanhanget bör det övervägas hur detta kan åstadkommas

utan att man hamnar i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning.

Även inom arbetstidsområdet gäller att straff inte kan ådömas den som bryter mot ett föreläggande eller förbud om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Däremot kan övertidsavgift påföras parallellt med straff för brott mot bestämmelserna om övertid i arbetstidslagen och vägarbetstidslagen. Övertidsavgift infördes för att påföras vid sidan av straff vid brott mot bestämmelserna om övertid i syfte att skärpa påföljden för överträdelse av övertidsbestämmelserna. När det gäller dessa fall aktualiseras förbudet mot dubbelbestraffning och frågan om det kan anses strida mot detta förbud att såväl straff som övertidsavgift döms ut för samma gärning. Om de nuvarande sanktionerna straff och övertidsavgift ersätts med sanktionsavgifter, vilket utredningen som nämnts bedömer som en mer effektiv reglering, kommer det bara att finnas en påföljd för överträdelse av bestämmelserna. Förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras då inte.

Även på arbetstidsområdet bör frågan om hur Arbetsmiljöverket ska kunna använda förelägganden eller förbud med vite i kombination med straff eller sanktionsavgift utan att hamna i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning övervägas.

5.6.2 EU-rätt m.m.

Arbetsmiljöområdet

Inom EU finns det ett ramdirektiv på arbetsmiljöområdet, rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Enligt artikel 4 i detta direktiv ska medlemsstaterna vidta tillräckliga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare, arbetstagare och arbetstagarrepresentanter omfattas av sådana lagar och andra författningar som behövs för att bestämmelserna i direktivet ska kunna genomföras i praktiken. I andra punkten i artikeln stadgas det att medlemsstaterna i synnerhet ska se till att en ändamålsenlig kontroll och tillsyn säkerställs.

Med stöd av artikel 16.1 i ovannämnda direktiv har också ett antal särdirektiv antagits, vilka närmare preciserar kraven på arbetsmiljön i olika hänseenden. De flesta särdirektiven innehåller

inga bestämmelser om skyldigheter för medlemsstaterna att ha påföljdssystem. I några direktiv ställs det dock krav på att medlemsstaterna ska fastställa påföljder för överträdelser av bestämmelser som antagits för att genomföra direktivet.

I rådets direktiv 2010/32/EU av den 10 maj 2010 om genomförande av det ramavtal om förebyggande av stick- och skärskador inom hälso- och sjukvården som ingåtts av Hospeem och Epsu anges det i p. 10 i ingressen att ”medlemsstaterna bör fastställa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder vid överträdelser av bestämmelserna i detta direktiv”.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/148/EG av den 30 november 2009 om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för asbest i arbetet (artikel 20), Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (artikel 9), rådets direktiv 2003/122/Euratom av den 22 december 2003 om kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet och herrelösa strålkällor (artikel 15) föreskrivs att ”medlemsstaterna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelser av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande”. Detta krav ställs också i maskindirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG (omarbetning) (artikel 23).

I artikel 14 i Rådets direktiv 94/33/EG om skydd av minderåriga i arbetslivet formuleras kravet så att ”varje medlemsstat ska fastställa de åtgärder som ska vidtas vid överträdelse av de bestämmelser som antas för att genomföra detta direktiv. Dessa åtgärder måste vara effektiva och rimliga”.

Några direktiv (rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning) ställer krav på att medlemsstaterna tillser att behöriga myndigheter upprättar system för tillsyn och andra kontrollåtgärder resp. upprättar ett inspektionssystem.

De materiella kraven i olika hänseenden som EU-direktiv ställer genomförs i Sverige främst genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

I anslutning till genomgången av de straffbelagda föreskrifterna i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3 redogörs för de krav som direktiven ställer och som aktualiseras när det gäller utformningen av sanktionssystemet.

Arbetstidsområdet

Även inom arbetstidsområdet finns det ett antal direktiv att beakta.

EU:s arbetstidsdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, innehåller bestämmelser om dygnsvila, raster, veckovila, begränsning av veckoarbetstid, årlig semester, nattarbete och hälsoundersökning av nattarbetande m.m. och att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att de minimikrav som ställs följs. Direktivet innehåller ingen särskild bestämmelse med krav på sanktionssystem. Direktivet ersatte direktivet 93/104/EG. Direktiven har i princip genomförts i svensk rätt genom ändringar i arbetstidslagen 1996 och 2005. Arbetstagarna på den kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden tillförsäkras de minimivillkor som följer av direktivet genom att undantag i kollektivavtal enligt 3 § i arbetstidslagen får göras endast under förutsättning att undantagen inte innebär att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av arbetstidsdirektivet. Inte heller får Arbetsmiljöverkets beslut om dispens enligt 19 § i arbetstidslagen innebära att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. En arbetsgivare som tillämpar sådana bestämmelser i ett kollektivavtal som strider mot bestämmelserna i arbetstidsdirektivet ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har skett.

När det gäller vägtransporter finns särskilda bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter. I artikel 11 i detta direktiv stadgas att medlemsstaterna ska fastställa ett sanktionssystem för överträdelser av de nationella bestämmelser som antas enligt detta direktiv samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sanktionerna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Direktivet har genomförts genom väg-
arbetstidslagen.

För flygpersonal gäller flygarbetstidsdirektivet, rådets direktiv 2000/79/EG av den 27 november 2000 om genomförande av det europeiska avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som har ingåtts mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA).

I artikel 3 föreskrivs att medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 december 2003 eller senast den dagen ha försäkrat sig om att arbetsmarknadens parter genom avtal har vidtagit alla nödvändiga åtgärder. Det finns ingen särskild bestämmelse om krav på sanktioner. För att genomföra de bestämmelser som inte redan genomförts i svensk rätt infördes lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget. Denna lag innehåller bestämmelser om årsarbetstiden och om lediga dagar på stationeringsorten för flygpersonal inom civilflyget. I övrigt gäller arbetstidslagens bestämmelser för sådan personal. Avvikelse från lagens bestämmelser får göras i kollektivavtal endast under förutsättning att de inte innebär att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet.

För personal inom järnvägstrafiken gäller rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägsgemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn.

I artikel 4 anges att medlemsstaterna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som fastställs för tillämpning av direktivet samt vidta de åtgärder som behövs för att se till att de genomförs. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen om kör- och vilotider vid internationell järnvägstrafik. Även enligt denna lag får avvikelse i kollektivavtal göras endast under förutsättning att de inte innebär att mindre fördelaktiga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. En arbetsgivare som tillämpar sådana bestämmelser i ett kollektivavtal som strider mot direktivet ska enligt 28 § betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har skett.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller också ett antal bestämmelser att beakta.

Enligt artikel 31.1 har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Enligt artikel 31.2 har varje arbetstagare rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.

Enligt artikel 32 är barnarbete är förbjudet. Minimialdern för att ta anställning får inte vara lägre än den ålder vid vilken skolplikten upphör, utan att det påverkar tillämpningen av sådana regler som kan vara mer fördelaktiga för ungdomar och med förbehåll för begränsade undantag. De ungdomar som har anställning ska åtnjuta arbetsvillkor som är anpassade till deras ålder samt skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och mot allt arbete som kan vara till skada för deras säkerhet, deras hälsa, deras fysiska, mentala, moraliska eller sociala utveckling eller äventyra deras utbildning.

När det gäller rättskipning behandlar artikel 47 rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, artikel 48 presumption för oskuld och rätten till försvar och artikel 49 principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff. I punkten 3 i artikel 49 stadgas att straffets stränghet bör inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen. Artikel 50 behandlar rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott. I artikeln anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Vad som sagts i avsnitt 5.6.1 om vilka bedömningar som bör göras med hänsyn till de krav som artikel 6 i Europakonventionen och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ställer gäller även i detta sammanhang.

Europarådets rekommendation

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Rekommendationens principer innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, förbud

mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen och krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

5.6.3 Internationella åtaganden

FN:s barnkonvention

Enligt artikel 32 i FN:s konvention om barnets rättigheter, som anger att konventionsstaterna särskilt ska fastställa en minimiålder eller minimiåldrar som minderåriga ska ha uppnått för tillträde till arbete och föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor för minderåriga, ska konventionsstaterna föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av artikeln.

ILO-konventioner

Internationella arbetarorganisationen ILO (International Labour Organisation), FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor, tar fram konventioner och rekommendationer för rättigheter i arbetslivet.

Ett antal konventioner som Sverige har anslutit sig till innehåller bestämmelser att beakta.

Några av konventionerna ställer krav på att sanktioner ska finnas för överträdelser av lagar och föreskrifter. Det kravet finns i konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete och konvention (nr 148) om skydd för arbetstagare mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibration. Även konventionen (nr 81) angående arbetsinspektion inom industri och handel och konvention (nr 129) om yrkesinspektion inom jordbruket ställer krav på att lämpliga straffbestämmelser

resp. påföljder meddelas för överträdelser av regler, vilkas efterlevnad inspektör ska övervaka.

Konvention (nr 139) om förebyggande och kontroll av yrkesrisker förorsakade av cancerframkallande ämnen och agenser, konvention (nr 162) om säkerhet vid användning av asbest, och konvention (nr 170) om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet innehåller däremot inte något krav på att medlemsstaterna inför lämpliga påföljder.

Artikel 9 i konventionen (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö anger att tillsynen över tillämpningen av lagar och föreskrifter beträffande arbetarskydd och arbetsmiljö ska säkerställas genom ett tillfredsställande och lämpligt inspektionssystem. Tillsynssystemet ska innefatta lämpliga sanktioner vid överträdelser av lagar och föreskrifter.

Enligt konvention (nr 187) om ett ramverk för att främja arbetsmiljö ska varje medlemsstat i samråd med arbetsgivarnas och arbetstagarnas mest representativa organisationer fastställa, upprätthålla, fortlöpande utveckla och med jämna mellanrum ompröva ett nationellt system för arbetsmiljö. I det nationella systemet för arbetsmiljö ska bl.a. ingå ett system som garanterar att nationella lagar och förordningar efterlevs, bl.a. inspektionssystem. Det ska också ingå ett system för insamling och analys av data om arbetsolyckor och arbetssjukdomar, med beaktande av relevanta ILO-instrument och bestämmelser om samordning av berörda system för försäkring eller social trygghet som omfattar arbetsolyckor och arbetssjukdomar.

I anslutning till genomgången av de straffbelagda föreskrifterna i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3 redogörs för krav som konventionerna ställer och som aktualiseras när det gäller utformningen av sanktionssystemet.

6 Utredningens överväganden och förslag på arbetsmiljöområdet

6.1 Förelägganden och förbud

6.1.1 Ökad användning av förelägganden och förbud

Utredningens bedömning: Arbetsmiljöverket bör kunna använda sig av möjligheten att meddela föreläggande och förbud även vid överträdelser av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud.

Inom Arbetsmiljöverket är som angivits i avsnitt 5.1.1 uppfattningen att när det gäller överträdelser av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud och när det är fråga om s.k. perdurerande brott är det inte möjligt för verket att utfärda förelägganden eller förbud utan det verket kan göra i de situationerna är att göra en åtalsanmälan. Detta uppfattas som ett problem då ett föreläggande eller förbud många gånger uppfattas som det effektivaste sättet att åstadkomma ett åtgärdande av en brist i arbetsmiljön

Den rådande uppfattningen inom Arbetsmiljöverket har bl.a. sin grund i ett uttalande av Justitieombudsmannen i ämbetsberättelsen 1983/84 s. 354 f.

I det aktuella ärendet uttalade sig Justitieombudsmannen om dåvarande Yrkesinspektionens policy i fråga om anmälan till polismyndighet. I sitt yttrande i ärendet hade Yrkesinspektionen uppgivit att huvudregeln var att polisanmälan inte gjordes i fall där besiktning av en maskin eller anordning inte skett då besiktningsskyldigheten täcktes av en direkt straffsanktionerad föreskrift. I sådana fall togs istället frågan om meddelande av förbud mot användning av maskinen eller anordningen upp. Sådana förbud meddelades att gälla omedelbart eller efter viss tidsfrist. Justitie-

ombudsmannen ansåg att denna ordning inte kunde godtas när det gäller föreskrifter som innebär att användande utan att besiktning skett är straffbelagt eftersom sådana föreskrifter innebär att det redan föreligger ett förbud mot användandet. I allmänhet borde det därför vara onödigt att Yrkesinspektionen meddelar ett särskilt förbud i dessa fall. Om det undantagsvis skulle vara lämpligt att Yrkesinspektionen ändå ingriper med förbud borde förbudet alltid gälla omedelbart. Ett förbud med tidsfrist måste uppfattas som att Yrkesinspektionen tillåter användandet trots att det redan på grund av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter föreligger ett förbud mot användandet. Enligt Justitieombudsmannens mening borde därför huvudregeln vara den att Yrkesinspektionen inte meddelar något förbud när det är fråga om överträdelser av redan straffsanktionerade förbud mot användandet och om ett förbud undantagsvis meddelas bör detta gälla omedelbart. Justitieombudsmannen ansåg slutligen att överträdelser av det aktuella slaget borde anmälas till polismyndighet om det inte finns särskilda skäl som talar emot det.

När det gäller överträdelser av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud är det t.ex. fråga om föreskrifter om att maskiner och andra anordningar ska provas och godkännas innan de får tas i bruk eller inte får användas om de inte har genomgått besiktning som ska ske med visst intervall, att tillstånd fordras för att en viss arbetsprocess ska få användas eller om att arbetstagare, som inte genomgått medicinsk kontroll eller vid medicinsk kontroll inte bedömts tjänstbar, inte får sysselsättas i arbete som föranleder den medicinska kontrollen.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen får Arbetsmiljöverket meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att den lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Det kan ses som onödigt att Arbetsmiljöverket meddelar ett särskilt förbud när det redan föreligger ett förbud enligt gällande föreskrifter. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen innebär emellertid enligt utredningens bedömning i sig inte något hinder för Arbetsmiljöverket att meddela ett förbud när det är fråga om en direkt straffsanktionerad överträdelse av en föreskrift. I vissa situationer kan det framstå som nödvändigt att meddela förbud för att klargöra att förfarandet inte är tillåtet. Att meddela ett förbud förenat med vite kan också vara det mest effektiva sättet att hindra fortsatt överträdelse av föreskriften.

Även på andra områden förekommer det att ett visst förfarande är förbjudet enligt lag och att den tillsynsmyndighet som utövar

tillsyn över att bestämmelserna i lagen följs får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen ska följas (se t.ex. 9 och 22 §§ i livsmedelslagen, 1986:804, och 14 kap. 4 § och 26 kap. 9 § miljöbalken). Ett betungande förvaltningsrättsligt beslut innebär ibland bara en upprepning av ett påbud eller förbud, som meddelats i en allmän författning, men ofta konkretiserar och preciserar beslutet en förpliktelse som i mera allmänna ordalag är fastslagen i en författning (Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl. 2008, s. 58 f).

I förelägganden och förbud ska skälig tid anges inom vilken den eller de åtgärder som avses med föreläggandet eller förbudet ska vidtas (jmf 2 § lagen, 1985:206, om viten). I positiva förelägganden bestäms det vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. I ett vitesförbud bestäms istället den tidpunkt, från vilken förbudet ska gälla (Strömberg & Lundell, a.a. s. 141). Det följer av allmänna rättsprinciper att den som en myndighet riktar ett föreläggande eller förbud mot ska ges viss tid som gör det möjligt att följa föreläggandet eller förbudet. Ett förbud som gäller efter viss tid ska därför inte uppfattas så att det straffbelagda förfarandet tillåts. Att förfarandet inte är tillåtet bör också tydligt kunna anges när beslutet om förbud meddelas. När förhållandena kräver det kan alltid ett omedelbart förbud meddelas.

Sammanfattningvis kan alltså Arbetsmiljöverket enligt utredningens bedömning alltid använda sig av möjligheten att meddela förbud, dvs. även förbud som träder ikraft efter viss tid. Det gäller också vid överträdelse av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud när det anses ändamålsenligt.

6.1.2 Konfliktlösningsregler införs

Utredningens förslag: För att undvika en konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning och möjliggöra att Arbetsmiljöverket kan använda förelägganden och förbud i större omfattning och agera på ett ändamålsenligt sätt vid tillsynen i varje enskilt fall införs bestämmelser som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning.

Den huvudsakliga anledningen till den rådande uppfattningen inom Arbetsmiljöverket att det inte är möjligt för verket att utfärda

förelägganden eller förbud när det gäller överträdelse av föreskrifter som i praktiken innebär ett förbud och när det är fråga om s.k. perdurerande brott är att dubbla påföljder inte ska komma ifråga.

Enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen straffas på nytt i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättsordningen i den staten. Begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen får även anses omfatta vissa administrativa sanktioner, t.ex. vite. Artikeln kan därför komma att aktualiseras i sådana fall då vite kombineras med t.ex. ett bötesstraff eller en administrativ sanktionsavgift.

När det gäller de s.k. perdurerande brotten är det fråga om överträdelse av föreskrifter om förande av expositionsregister, som utfärdats med stöd av 4 kap. 3 § första stycket 2 arbetsmiljölagen, föreskrifter om undersökning av skyddsförhållanden enligt andra stycket i samma paragraf, föreskrifter om förande av register över arbetstagare som genomgått läkarundersökning, som utfärdats med stöd av 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen, samt föreskrifter om förhandsanmälan, upprättande av arbetsmiljöplan och utarbetande av dokumentation för byggnads- eller anläggningsarbete och upprättande av handlingar i övrigt som har betydelse ur skyddssynpunkt enligt 4 kap. 8 § samma lag. På arbetstidsområdet gäller det överträdelse av bestämmelsen i 1 § i Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 1982:17 om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid.

Ett perdurerande brott pågår under hela den tid det tillstånd som gärningen gäller består, så länge den aktuella bestämmelsen överträds. Det är fråga om en och samma pågående gärning. Om vite döms ut mot den som inte följer ett föreläggande att vidta den åtgärd som underlåtit, exempelvis upprätta det register som inte förts eller den arbetsmiljöplan som inte upprättats, kan det bli fråga om dubbla sanktioner för samma gärning i strid mot dubbelbestraffningsförbudet. Därför tillämpar Arbetsmiljöverket principen att förelägganden med vite inte används för att komma till rätta med överträdelse av bestämmelser när överträdelsen innebär ett perdurerande brott.

Det avgörande för frågan om förbudet mot dubbelbestraffning aktualiseras är om det är fråga om samma gärning/överträdelse. Det anses vara möjligt att använda vitesföreläggande för att framtvunga en engångsprestation när bristande fullgörande av prestationen under en tidigare tidsperiod varit straffbelagd. Underlåtenheten att

i rätt tid fullgöra prestationen är belagd med straff medan vitesföreläggandet används vid fortsatt underlåtenhet för att framtvunga prestationen. Under förutsättning att det inte bedöms vara fråga om påföljd för samma gärning är alltså Arbetsmiljöverket i dag inte förhindrat att använda föreläggande eller förbud för att för framtiden få till stånd uppfyllelse av krav som ställs i en straffbelagd bestämmelse medan åtalsanmälan görs beträffande överträdelse av den straffbelagda bestämmelsen i förfluten tid.

För att undvika att hamna i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning har det i ett antal nyare författningar införts en reglering som innebär att vite får sättas ut även om straff eller sanktionsavgift är stadgat. Det har där uttryckligen angivits att om ett vitesföreläggande överträtts döms inte till ansvar för gärning som omfattas av vitesföreläggandet. När det gäller sanktionsavgift har det angivits att sanktionsavgift inte får tas ut om överträdelsen medfört att vite dömts ut eller att när ett vitesföreläggande överträtts ska sanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet (se t.ex. 37 § djurskyddslagen, 1988:534, 11 kap. 55 § i den nya plan- och bygglagen, 2010:900, 40 b §, 44 § och 50 e § fiskelagen, 1993:787, 30 § livsmedelslagen, 2006:804, och 4 § förordningen, 1998:950, om miljöstraffsavgifter).

Beslutsmyndigheten har i dessa fall fått en möjlighet att i varje enskilt fall välja lämpligaste sanktionsform och den enskilde riskerar inte att bli ådömd dubbla påföljder. En liknande reglering inom arbetsmiljö- och arbetstidsområdet skulle utöka möjligheten för Arbetsmiljöverket att använda förelägganden och förbud i de fall där det anses mest ändamålsenligt och effektivt utan att den enskilde riskerar att utsättas för dubbla sanktioner. Härigenom skulle sanktionssystemet bli effektivare.

En omständighet som kan tala emot att på detta sätt ge Arbetsmiljöverket en valmöjlighet när det gäller vilken sanktion som ska användas är att sanktionssystemet inte blir så förutsägbart som är önskvärt om Arbetsmiljöverket får en valmöjlighet i det enskilda fallet. För ett sådant system talar å andra sidan intresset av att Arbetsmiljöverket kan använda en ändamålsenlig och effektiv sanktion i varje enskilt fall. Intresset av att Arbetsmiljöverket har ändamålsenliga och effektiva medel att använda vid tillsynen i varje enskilt fall väger enligt utredningens uppfattning tyngre än nackdelen att systemet inte blir helt förutsägbart.

Sammanfattningsvis bör en reglering införas som gör det möjligt att använda både straff eller sanktionsavgift och föreläggande

och förbud med vite men utesluter att den som gjort sig skyldig till en överträdelse drabbas av dubbla påföljder för samma gärning.

Det finns som nämnts ovan ett antal exempel på bestämmelser i svensk rätt som utesluter möjligheten att kombinera vite och straff eller sanktionsavgift. Frågan om hur sådana bestämmelser bör utformas har diskuterats bl.a. i prop. 2009/10:201 s. 47 f. och prop. 2007/08:107 s. 24 f. Regeringen angav där att enligt regeringens mening kan straff eller sanktionsavgift beslutas om ett föreläggande eller förbud har överträtts men vitet inte har dömts ut. Regeringen angav emellertid vidare att regeringen avsåg att, i syfte att förtydliga vad som redan gäller, se över hur bestämmelser som reglerar hur vite och straff ska förhålla sig till varandra bör utformas. I avvaktan på att detta sker ansåg regeringen att dessa bestämmelser bör utformas så att den som inte rättat sig efter ett föreläggande eller överträtt ett förbud döms inte till ansvar respektive får inte sanktionsavgift beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Utredningen föreslår därför att även konfliktlösningsreglerna i arbetsmiljölagen utformas på motsvarande sätt i avvaktan på översynen.

Genom den föreslagna regleringen blir det möjligt för Arbetsmiljöverket att i ökad omfattning använda sig av förelägganden och förbud. Regleringen innebär att Arbetsmiljöverket alltid kommer att kunna använda sig av förelägganden eller förbud för att framtvinga en åtgärd. I många fall kommer det också att vara möjligt att påföra sanktionsavgift för överträdelser i förfluten tid i fall där föreskrift om sanktionsavgift har meddelats. När det gäller vissa överträdelser som är s.k. perdurerande brott och anses vara en och samma pågående gärning kommer det inte att bli möjligt att på detta sätt använda både föreläggande/förbud och sanktionsavgift utan verket får välja det ena eller andra alternativet.

6.1.3 Förelägganden och förbud ska alltid förenas med vite

Utredningens förslag: Förelägganden och förbud ska alltid förenas med vite.
--

Som konstaterats i avsnitt 5.1.2 skapar det en otydlighet i sanktionssystemet att vilken påföljd som kan följa för den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot ett förbud, straff eller

utdömt vite, beror på Arbetsmiljöverkets beslut i det enskilda fallet att förena föreläggandet eller förbudet med vite eller inte. En ordning där förelägganden och förbud alltid förenas med vite skulle öka tydligheten i systemet. Om bristande efterlevnad av ett föreläggande eller förbud är straffbart eller inte skulle då inte vara beroende av Arbetsmiljöverkets beslut.

I de allra flesta fallen väljer Arbetsmiljöverket att förena förelägganden och förbud med vite. En första fråga är därför om möjligheten att låta bli att förena förelägganden och förbud med vite så att bristande efterlevnad blir straffbart behövs.

Såväl tillsynsdirektörerna som åklagarna utredningen intervjuat ansåg att ett system där förelägganden och förbud alltid förenas med vite skulle fungera.

När det gäller förelägganden har under de senaste åren endast ett tiotal förelägganden per år och 2010 så få som fyra förelägganden inte förenats med vite. Möjligheten att inte förena förelägganden med vite används således mycket lite. Strävan bör vara att åstadkomma ett enhetligt och tydligt sanktionssystem. Något tillräckligt tydligt behov av att kunna välja att inte förena föreläggande med vite har inte framkommit. Finns det behov av att trappa upp påtryckningarna mot en arbetsgivare för att få till stånd åtgärder har Arbetsmiljöverket andra instrument att tillgå, exempelvis föreläggande med förhöjt vite.

Vad avser förbud är det fler förbud än förelägganden som inte förenas med vite men till allra största delen förenas även förbud med vite. Ett fall då förbud inte förenas med vite är när Arbetsmiljöverket med stöd av 9 kap. 5 § arbetsmiljölagen förordnar att förbudet ska gälla omedelbart. I situationer där det blir aktuellt att meddela ett omedelbart förbud brådskar ett beslut och det kan vara svårt att hinna överväga vilket belopp vitet ska sättas till. Det bör emellertid vara möjligt att inom Arbetsmiljöverket utarbeta riktlinjer för olika fall så att det finns en beredskap för att kunna bestämma vitesbelopp även när det är fråga om omedelbara förbud. Förutom fallen med de omedelbara förbuden har några särskilda situationer där det finns behov av att kunna välja att inte förena förbud med vite inte framkommit.

Det har alltså inte framkommit något tillräckligt tydligt behov av att kunna välja att inte förena förelägganden och förbud med vite. Om förelägganden och förbud alltid förenas med vite blir sanktionssystemet tydligt och förutsägbart i denna del.

Utredningen föreslår därför att förelägganden och förbud alltid ska förenas med vite.

I ett antal av de fall där förelägganden och förbud inte förenas med vite är det fråga om föreläggande mot staten, som inte anses kunna föreläggas vite. Frågan om statliga arbetsgivare ska kunna föreläggas vite är därför central när det gäller frågan om förelägganden och förbud alltid ska kunna förenas med vite.

6.1.4 Förelägganden och förbud mot staten

Utredningens förslag: Förelägganden och förbud med vite ska kunna riktas mot staten som arbetsgivare.

Förelägganden och förbud som Arbetsmiljöverket riktar mot staten förenas i dag inte med vite.

Det finns ingen särskild bestämmelse om vite mot staten i lagen (1985:206) om viten. Vid lagens tillkomst uttryckte Lagrådet önskemål om att frågan om staten kan föreläggas vite borde lösas i lagen men departementschefen ansåg att frågan borde överlämnas åt rättstillämpningen (prop. 1984/85:96 s. 98 ff).

Det är en vedertagen princip att staten inte föreläggs vite. I litteraturen har den omständigheten att staten uppbär utdömda vitesbelopp åberopats som skäl för att det skulle vara uteslutet att rikta ett vitesföreläggande mot en statlig myndighet (Strömberg & Lundell, a.a., s. 139). I vissa författningar framgår det uttryckligen att vite inte kan föreläggas staten, se t.ex. 9 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken, 2 kap. 27 § utsökningsbalken och på skatteområdet 7 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324), 18 kap. 27 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och 23 kap. 2 § skattebetalningslagen (1997:483). Den principen har följts på andra områden. Under förarbetena till konkurrenslagen anförde departementschefen att av allmänna principer torde följa att förbud eller ålägganden mot en statlig myndighet inte bör förenas med vite (prop. 1981/82:165 s. 269). Ett motsvarande uttalande gjordes i förarbetena till lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare (prop. 1983/84:92 s. 23).

Om det finns ett särskilt författningsstöd kan vite dock rikas mot staten (Strömberg & Lundell, a.a., s. 139). I diskrimineringslagen (2008:567) finns det ett uttryckligt lagstöd för att staten kan

föreläggas vite. Enligt 4 kap. 5 § i denna lag kan den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder föreläggas vid vite att fullgöra dem. Vitet föreläggs av Nämnden mot diskriminering på framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet. I förarbetena till denna lag framhöll regeringen att möjligheten att rikta vitesförelägganden mot statliga arbetsgivare uttryckligen fanns i de numera upphävda lagarna, jämställdhetslagen (1991:433) (se 35 §) och lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (se 26 §). Regeringen hänvisade till följande uttalande i förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 1999/2000:143 s. 95):

Som princip gäller att staten inte kan föreläggas vite. I viteslagens förarbeten anges att det ska krävas "att ett helt speciellt undantagsfall är för handen" för att ett vitesföreläggande mot staten ska kunna komma i fråga utanför det marknadsrättsliga området (prop. 1984/85:96 s. 100).

Lagrådet har avstyrkt förslaget om att staten ska kunna föreläggas vite. Som Lagrådet påpekat har det varit en vedertagen princip att staten inte föreläggs vite. Emellertid anser regeringen att frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet är av sådan vikt att denna allmänt restriktiva inställning nu bör frångås. En ordning där statliga arbetsgivare hålls utanför området där viten kan föreläggas skulle innebära att mer förmånliga regler gällde för dessa än för kommunala eller privata arbetsgivare. En sådan skillnad är inte motiverad. Intresset av ett väl fungerande aktivt arbete för jämställdhet och mångfald även i förhållande till statliga arbetsgivare är så starkt att det finns skäl att nu markera att även staten ska kunna föreläggas vite. Som Lagrådet påpekat bör emellertid möjligheten att rikta vitesförelägganden mot statliga arbetsgivare framgå uttryckligen av lagtexten. Att utdömda viten tillfaller staten ska gälla även för de fall staten har vitesförelagts.

Regeringen delade den bedömningen och ansåg att möjligheten att rikta vitesföreläggande mot statliga arbetsgivare liksom tidigare uttryckligen borde framgå av lagen.

Andelen inspektionsmeddelanden som riktas mot statliga myndigheter uppgår visserligen endast till drygt en procent av samtliga inspektionsmeddelanden med krav men andelen förelägganden och förbud i förhållande till antalet inspektionsmeddelanden med krav ligger på samma nivå när det gäller statliga myndigheter som när det gäller antalet inspektionsmeddelanden och förelägganden/förbud totalt sett. Det är visserligen fråga om mycket få fall men det

förekommer fall där krav riktade mot statliga arbetsgivare inte följs och Arbetsmiljöverket får driva kravet vidare genom föreläggande eller förbud.

Även på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet är frågan om effektiva sanktioner för att förebygga skador och ohälsa i arbetslivet av sådan vikt att den restriktiva inställningen till att förelägga staten vite bör frångås. Krav som ställs mot statliga arbetsgivare bör kunna genomdrivas med samma medel som mot andra arbetsgivare. En särbehandling av statliga arbetsgivare är inte motiverad.

Intresset av att sanktionssystemet är enhetligt och tydligt talar också för att alla arbetsgivare ska kunna föreläggas vite. Även förelägganden och förbud mot statliga myndigheter bör därför förenas med vite. Härigenom åstadkommer man en enhetlig, tydlig och effektiv reglering. Möjligheten att rikta vitesförelägganden mot statliga arbetsgivare bör uttryckligen framgå av lagtexten.

När ett föreläggande eller förbud förenas med vite är påföljden för den som inte följer föreläggandet eller rättar sig efter förbudet att det utsatta vitet kan dömas ut. Det ska inte vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot ett meddelat förbud. Om förelägganden och förbud alltid förenas med vite och valmöjligheten som finns i dag tas bort kan därför straffbestämmelsen i 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen tas bort.

Utredningen föreslår därför att 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen ska ändras så att förelägganden och förbud ska förenas med vite och att detta även gäller staten som arbetsgivare. Utredningen föreslår också att bestämmelsen i 8 kap. 1 § samma lag upphävs.

6.2 Straff

6.2.1 Straff enligt 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen

Utredningens bedömning: Straffsanktion bör förbehållas de fall där straff framstår som naturligt och bedöms mer effektivt eller det annars finns starka behov av en sådan reglering. Beträffande vissa överträdelser som är straffbelagda enligt 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen kan det finnas särskilda skäl som motiverar att överträdelsen även fortsättningsvis ska vara straffbelagd.

De överträdelser som är förenade med en direkt straffsanktion på arbetsmiljöområdet är överträdelser av föreskrifter om formella förfaranden när det gäller kontroll, särskilda villkor för brukande, förbud mot arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska anordningar, anmälningsskyldighet, medicinska kontroller, förande av register och förteckningar m.m. liksom lagens bestämmelser och föreskrifter när det gäller minderåriga. Bestämmelserna syftar till att förebygga skador och sjukdomar till följd av brister i arbetsmiljön. Vissa förfaranden ska också iakttas för att ge underlag för bedömning av skyddsförhållandena.

De materiella reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter när det gäller arbetsmiljön är inte direkt straffsanktionerade.

Som framgått av avsnitt 5.1.3 får Åklagarmyndigheten in ett relativt litet antal brottsmisstankar angående denna typ av överträdelser, dvs. brott mot arbetsmiljölagen. Under 2000-talet har det varit fråga om mellan cirka 250 och 350 brottsmisstankar per år. En stor andel av Åklagarmyndighetens beslut med anledning av anmälningarna innebär att förundersökning inte inleds eller läggs ner. Bevisproblem är enligt inhämtade statistikuppgifter grunden för nedläggning av förundersökningen i närmare hälften av fallen då förundersökningen läggs ner. Bevisproblemen gäller ofta den subjektiva sidan, att kunna bevisa att någon agerat uppsåtligt eller varit oaktsam. I de fall där åtal väcks blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Det stora antalet straffbelagda föreskrifter anses göra sanktionssystemet svåröverskådligt och kunskapen om reglerna brister ofta. Mot den bakgrunden anser utredningen som angivits i avsnitt 5.1.3 att det kan ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda.

Nästan alla anmälningar om rör brott mot arbetsmiljölagen kommer från Arbetsmiljöverket. I praktiken är Arbetsmiljöverket engagerat i och gör utredningar i alla ärenden som rör såväl dessa brott som misstänkta arbetsmiljöbrott. Både Arbetsmiljöverkets och polis- och åklagarväsendets resurser tas i anspråk för utredningar i ärendena. Om brotten mot arbetsmiljölagen avkriminaliseras och en ordning där alternativa påföljder som sanktionsavgifter och förelägganden och förbud används i större utsträckning inför skulle detta dubbelarbete undvikas. Samhällets resurser skulle användas mer effektivt. Polis och åklagare skulle kunna lägga mer resurser på utredningar av de allvarliga fallen där arbetsmiljöbrott misstänks.

Överträdelser av bestämmelserna ska inte lämnas osanktionerade. De ska vara sanktionerade på något sätt. Som alternativ till straff finns redan i dag möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift när det gäller en stor del av de straffsanktionerade överträdelserna. Efterlevnaden av bestämmelserna kan också genomdrivas med förelägganden eller förbud, ett medel som genomgående anses vara effektivt. Alternativa sanktioner står alltså till buds.

Reaktionen på en överträdelse tar tid när Arbetsmiljöverket först utreder överträdelserna och sedan ska göra en åtalsanmälan, som ska hanteras av polis och åklagare och eventuellt domstol. Med en ordning där alternativa påföljder som sanktionsavgifter och förelägganden och förbud används i större utsträckning och Arbetsmiljöverket behåller kontrollen över ärendet bör reaktionen kunna komma snabbare.

Det kan inte beträffande någon av de straffsanktionerade överträdelserna anses att en överträdelse är så allvarlig att straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.

Det behöver också finnas en möjlighet till mer kännbara påföljder än de låga bötesstraff som blir påföljden när lagföring sker. Sanktionsavgifter kan sättas till högre belopp än bötesbeloppen och vitesbeloppet i ett föreläggande eller förbud kan anpassas så att det kan förväntas förmå adressaten att följa föreläggandet eller förbudet.

Dessa omständigheter talar generellt sett för att straffsanktionen ska tas bort när det gäller de aktuella överträdelserna. Beträffande vissa överträdelser kan det finnas särskilda skäl som motiverar att överträdelserna är straffbelagda. Straffsanktion bör förbehållas de fall där straff framstår som naturligt och bedöms mer effektivt eller det annars finns starka behov av en sådan reglering.

6.2.2 Brott mot minderårigbestämmelserna

Utredningens förslag: Straffsanktionen för överträdelser av minderårigbestämmelserna ska finnas kvar såvitt avser minderårigas arbetsuppgifter.

Det är särskilt viktigt att minderåriga skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt för deras hälsa eller fysiska eller psykiska utveckling. Skyddet för minderåriga var ämnet för landets första egentliga arbetarskyddsförfattning 1881 och har sedan dess utgjort en viktig del av arbetarskyddslagstiftningen. Bestämmelsernas syfte är att motverka att ungdomar sysselsätts med göromål som inverkar negativt på deras hälsa och utveckling. Minderårigbestämmelserna omfattar frågorna om minimiålder för arbete, om farligt arbete, om läkar kontroll samt om arbetstidens längd och förläggning. Arbetarskyddsstyrelsens (numera Arbetsmiljöverkets) föreskrifter rörande minderårigas arbete har sammanförts i en kungörelse om minderåriga (AFS 1996:1), som gäller sedan november 1996 och i vissa avseenden innebär en anpassning till rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet. Minderårigkungörelsen innehåller allmänna bestämmelser som knyter an till lagens regel i 5 kap. 3 § om särskilda åligganden när minderåriga utför arbete. Som komplement till 5 kap. 3 § andra stycket finns särskilda föreskrifter om vissa arbeten som kan medföra påtagliga risker. Med hänsyn till 5 kap. 2 § andra stycket ges särskilda föreskrifter beträffande lätt arbete för vissa åldersgrupper av minderåriga. Med stöd av 5 kap. 2 § tredje stycket görs vissa undantag från förbudet mot arbete före 13 års ålder. Med stöd av 5 kap. 5 § har det meddelats arbetstids- och vilotidsföreskrifter för minderåriga som delvis ser olika ut för äldre resp. yngre åldersgrupper.

Lagstiftning inom EU och internationella konventioner som Sverige anslutit sig till ställer krav på nationella materiella regler till skydd för minderåriga i arbetslivet. Kraven har genomförts genom bestämmelserna i 5 kap. arbetsmiljölagen och föreskrifterna i kungörelsen om minderåriga.

I en del fall finns det bestämmelser som ställer krav på att åtgärder ska vidtas och sanktioner finnas mot den som inte följer reglerna som ska skydda minderåriga.

I artikel 14 i rådets direktiv 94/33/EG om skydd av minderåriga i arbetslivet formuleras kravet så att ”varje medlemsstat ska fastställa de åtgärder som ska vidtas vid överträdelse av de bestämmelser som antas för att genomföra detta direktiv. Dessa åtgärder måste vara effektiva och rimliga”.

Enligt artikel 32 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är barnarbete förbjudet. Minimiåldern för att ta anställning får inte vara lägre än den ålder vid vilken skolplikten upphör, utan att det påverkar tillämpningen av sådana regler som kan vara mer fördelaktiga för ungdomar och med förbehåll för begränsade undantag. De ungdomar som har anställning ska åtnjuta arbetsvillkor som är anpassade till deras ålder samt skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och mot allt arbete som kan vara till skada för deras säkerhet, deras hälsa, deras fysiska, mentala, moraliska eller sociala utveckling eller äventyra deras utbildning.

Enligt artikel 32 i FN:s konvention om barnets rättigheter, som anger att konventionsstaterna särskilt ska fastställa en minimiålder eller minimiåldrar som minderåriga ska ha uppnått för tillträde till arbete och föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor för minderåriga, ska konventionsstaterna föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av artikeln.

I artikel 9 i ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete stadgas att vederbörande myndighet ska vidta alla erforderliga åtgärder, inbegripet lämpliga sanktioner, för att säkerställa effektiv efterlevnad av bestämmelserna i konventionen.

Dessa bestämmelser ställer krav på att det ska finnas sanktioner mot den som bryter mot bestämmelserna som ska skydda minderåriga i arbetslivet men innebär inte att överträdelser av bestämmelserna måste vara kriminaliserade.

Mycket få fall av överträdelser av minderårigreglerna anmäls. Under 2007–2009 var det endast fråga om 1 till 2 fall per år. En förklaring till det kan vara att bestämmelserna i stor utsträckning är kända och efterlevs och att det finns en allmänpreventiv effekt av att bestämmelserna är kriminaliserade. Det kan tala för att straffsanktionen ska finnas kvar på detta område. Hur många fall som anmäls sammanhänger å andra sidan med hur många fall som kommer till Arbetsmiljöverkets kännedom.

Arbetsmiljöverket har enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen möjlighet att gentemot den som har skyddsansvar enligt 5 kap. 3 § första stycket samma lag meddela de förelägganden eller förbud som

behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Med hänsyn till reglernas skyddskaraktär kan det inte anses tillräckligt att Arbetsmiljöverket enbart skulle ha möjlighet att ingripa för att få till stånd en rättelse för framtiden. En sanktion bör finnas som reaktion mot den som har överträtt reglerna och för att avhålla från överträdelser.

När det gäller överträdelser av minderårigreglerna skulle sanktionsavgift i och för sig kunna vara ett lämpligt alternativ till det låga bötesstraff som är aktuellt i dag.

Det finns emellertid skäl som enligt utredningens bedömning talar för att överträdelser av minderårigreglerna bör vara straffsanktionerade.

Minderårigreglerna har en alldeles speciell skyddskaraktär. Att överträdelser av dessa regler är straffbelagda markerar allvaret i att reglerna överträds. Det skulle kunna uppfattas som en ”nedmontering” av skyddet för minderåriga om straffsanktionen tas bort. Bestämmelser till skydd för minderåriga i arbetslivet har funnits och utgjort en viktig del av lagstiftningen på arbetsmiljöområdet sedan lång tid tillbaka. Minderåriga har ofta begränsad kunskap och erfarenhet. De är därför speciellt sårbara och har en svag position på arbetsplatsen. Utredningen bedömer att det finns en medvetenhet om bestämmelserna som har en preventiv effekt. Det är således effektivt att bestämmelserna straffsanktionerade.

En särskild fråga är om straffsanktionen bör behållas för alla överträdelser av minderårigreglerna som i dag är straffsanktionerade.

Även med beaktande av att alla minderårigbestämmelserna har skyddskaraktär finns det enligt utredningens bedömning starkare skäl att behålla straffsanktionen när det gäller överträdelser av bestämmelserna om minimiålder för arbete och bestämmelserna som syftar till att skydda minderåriga mot riskfyllt arbete än när det gäller bestämmelserna om arbetstiden. Föreskrifter om förande av register vid läkarundersökning enligt 4 § i kapitlet är också mer bestämmelser av ordningskaraktär.

Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion när det gäller överträdelser av föreskrifter om minderårigas arbetstid och förande av register vid läkarundersökningar. En väl tilltagen sanktionsavgift kan ha en större preventiv effekt än de låga bötesstraff som döms ut i dag. Det är lätt att konstatera om en överträdelse av bestämmelserna har skett och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter om minderårigas arbetstid och förande av register vid läkarundersökningar tas bort medan straffsanktionen bör behållas för överträdelser av bestämmelserna om minimiålder för arbete och föreskrifterna som syftar till att skydda minderåriga mot riskfyllt arbete.

Utredningen föreslår därför att straffsanktionen för anlitande av en minderårig i strid mot bestämmelsen i 5 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av tredje eller fjärde stycket i den paragrafen och straffsanktionen för brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 3 § andra stycket samma lag behålls medan straffsanktionen för brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 4 och 5 §§ samma lag tas bort.

6.2.3 Brott mot Arbetsmiljöverkets föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen

Utredningens förslag: Överträdelser av föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen ska vara sanktionerade på annat sätt än genom straff.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 eller 2 § arbetsmiljölagen

Med stöd av 4 kap. 1 § arbetsmiljölagen meddelas föreskrifter om produktkontroll, produktinformation och användning av tekniska anordningar och farliga ämnen.

Med stöd av 4 kap. 2 § arbetsmiljölagen meddelas föreskrifter om tillståndsprovning beträffande arbetsprocesser, arbetsmetoder och anläggningar samt även beträffande användning eller överlåtelse av tekniska anordningar eller farliga ämnen. Istället för tillståndsprovning kan förfarande grundat på godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav föreskrivas.

I 4 kap. 1 § 1 finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om de *villkor* som ska gälla för hanteringen av en produkt i de olika skeden som bestämmer produktens säkerhet och utformning, från tillverkning till marknadsföring och användning. Tillverkning anses därvid inbegripa konstruktionsarbetet och tillverkningsprocessen.

Villkor kan meddelas både i samband med och utan samband med krav på tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse. Med stöd av denna punkt kan dessutom i föreskrifter anges villkor som måste vara uppfyllda för att bevis om överensstämmelse ska kunna ges i ett enskilt fall. Det kan också meddelas föreskrifter om sådana kvalitetssystem som behövs för att säkerställa beskaffenheten hos de tillverkade enskilda produktexemplaren. Beträffande tillverkningsledet kan krav ställas såväl på konstruktionsarbetet som på själva tillverkningsprocessen och övervakningen av denna. Villkor kan även ställas på kontroll som innebär att kvaliteten hos tillverkade produkter följs upp genom stickprov. Föreskrifter om provning och kontroll finns t.ex. i 27–29 §§ AFS 1997:5 Smältning och gjutning av metall, 17 och 19 §§ AFS 2000:6 Mast- och stolparbete och 4 § AFS 2004:3 Stegar och arbetsbockar. AFS 1999:4 om tryckbärande anordningar innehåller en rad grundläggande säkerhetskrav och i 5 § finns en straffsanktionerad bestämmelse som anger att anordningarna ska uppfylla grundläggande krav enligt bilaga till föreskriften för att få släppas ut på marknaden, annars avlämnas för att tas i bruk eller tas i drift. Anordningarna får släppas ut på marknaden, avlämnas för att tas i bruk eller tas i drift endast om de genomgått förfarande för bedömning av överensstämmelse och försetts med CE-märkning.

Den första punkten i paragrafen gäller också föreskrifter om skyldighet att lämna *produktinformation*. Information om en produkts egenskaper är avgörande för att användaren väljer rätt produkt och vidtar nödvändiga skyddsåtgärder. Förutom att en produkt ska vara provad och i förekommande fall godkänd kan det finnas anledning att kräva en redovisning av resultatet av provningen. Märkning kan avse tillverkarens namn eller annan uppgift om anordningen, t.ex. högsta tillåtna tryck eller last. Föreskrifter om certifiering av teknisk anordning kompletteras vanligen med föreskrifter om märkning som visar att anordningen uppfyller ställda krav. Märkningsföreskrifter beträffande farliga ämnen kan avse dels tillverkarens eller importörens namn och hemort, dels varningstext med riskupplysning och de anvisningar om hanteringen som kan behövas till skydd mot skada, dels uppgifter om vilket eller vilka ämnen som ger produkten dess farliga egenskaper, dels innehållsuppgifter och mängduppgifter i övrigt. Märkningsföreskrifter om tekniska anordningar finns i en rad AFS-kungörelser.

Det har utfärdats ett stort antal föreskrifter som gäller produktkontroll. Genom dessa föreskrifter har ett antal EG-produkt-direktiv införlivats i svensk rätt. Som exempel kan nämnas AFS 2008:3 Maskin (straffbelagd bestämmelse i 6 d §) och AFS 1996:7 Utförande av personlig skyddsutrustning (straffbelagd bestämmelse i 4 §), AFS 1993:41 Enkla tryckkärl (straffbelagd bestämmelse i 4 §), AFS 1995:5 Utrustning för explosionsfarlig miljö (straffbelagd bestämmelse i 3 §) och AFS 2001:4 Gasflaskor (straffbelagd bestämmelse i 4 och 5 §§). Beträffande farliga ämnen finns krav på tillstånd för hantering av asbest eller asbesthaltiga material i AFS 2006:1.

Den tredje punkten i 4 kap. 1 § arbetsmiljölagen innehåller en bemyndigandebestämmelse som ger möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för eller annan begränsning av utsläppande på marknaden av tekniska anordningar eller farliga varor som kan orsaka ohälsa eller olycksfall. Den har föranletts av EG:s maskindirektiv 2006/42/EG. Enligt artikel 23 i detta direktiv ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt 4 kap. 2 § arbetsmiljölagen kan Arbetsmiljöverket meddela föreskrifter om *tillståndsprövning* beträffande arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar, som är avsedda för verksamhet av visst slag. Krav på tillstånd kan också föreskrivas beträffande användning eller överlåtelse av tekniska anordningar eller farliga ämnen. Exempel på tillståndskrav när det gäller vissa ämnen finns i 23 § AFS 2005:17 Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar.

Av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gjorde under 2009 avsåg 18 att maskin/anordning inte besiktigats eller använts utan att vara kontrollerad, godkänd eller märkt enligt tillämpliga föreskrifter. 2008 avsåg något fler anmälningar denna typ av överträdelser.

Frågan om straffsanktionen kan tas bort för föreskrifter som utfärdats med stöd av dessa paragrafer hänger samman med om lämpliga alternativa sanktioner står till buds. När det gäller föreskrifter som utfärdats med stöd av 4 kap. 1 eller 2 § arbetsmiljölagen finns redan i dag möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdel-

ser av föreskrifterna. Sanktionsavgift har således ansetts vara en lämplig alternativ sanktion till straff när det gäller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa paragrafer.

Sanktionsavgifter kan användas i fall där överträdelser är lätta att konstatera och några svårare bedömningar inte behöver göras. En del av föreskrifterna som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 eller 2 § är så utformade att det lätt kan konstateras om en överträdelse skett eller inte. I sådana fall kan ett system med sanktionsavgifter fungera väl. Utformningen av många av bestämmelserna som ligger bakom de straffbelagda föreskrifterna är emellertid sådan att det inte alltid är lätt att konstatera om en överträdelse har skett utan det kan krävas en del utredning för att konstatera om en överträdelse har skett. Alla föreskrifter som meddelats med stöd av dessa paragrafer torde därför enligt utredningens bedömning inte lämpa sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Däremot bör föreläggande eller förbud kunna vara ett ändamålsenligt och effektivt medel för att få till stånd efterlevnad av de föreskrifter som inte lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift.

Enligt de nuvarande bestämmelserna ska sanktionsavgift betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. För att en sådan konstruktion ska vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör det förutsättas att det finns en stark presumtion för att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Med det system med avgifts-föreläggande som tillämpas i dag kan den som har invändningar mot föreläggandet och inte godkänner det inte påföras avgiften utan prövning av domstol. Härigenom finns det en rättssäkerhetsgaranti. Att inte behöva bevisa uppsåt eller oaktsamhet kan tala för att fler fall av brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ skulle kunna sanktioneras om fler föreskrifter om sanktionsavgift införs.

Sammantaget är det utredningens uppfattning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ kan tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 § arbetsmiljölagen

Föreskrifter som meddelas med stöd av 4 kap. 3 § arbetsmiljölagen är av tre olika slag.

Enligt första punkten i första stycket får arbetsmiljöverket meddela *föreskrifter med krav på att arbetsgivare för förteckningar över maskiner och teknisk utrustning eller farliga ämnen* som används i verksamheten. Sådana föreskrifter finns i 6 § andra stycket AFS 2002:1 Användning av trycksatta anordningar. Det finns också i 38 § AFS 2000:4 Kemiska arbetsmiljörisker. I den sistnämnda föreskriften har det emellertid inte angivits att den utfärdats med stöd av 4 kap. 3 § första stycket 1.

I artikel 10.4 i ILO:s konvention (nr 170) om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet finns det ett krav på att arbetsgivare ska föra förteckning över farliga kemiska produkter som används på arbetsplatsen. Konventionen innehåller inte något krav på att medlemsstater inför lämpliga påföljder för överträdelse av bestämmelserna.

Genom en förteckning kan Arbetsmiljöverket, besiktningsorgan m.fl. snabbt och enkelt få uppgifter om farliga anordningar och ämnen som används på ett arbetsställe. Det skapar också överblick och kännedom om dessa bland arbetstagarna. Det är emellertid fråga om bestämmelser av ordningskaraktär. Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelse av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelse av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelse av bestämmelserna. Införandet av en konfliktlösningsregel som utredningen förordar i avsnitt 6.1.2 skulle vidare göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att istället använda föreläggande med vite för att få till stånd ett upprättande av den förteckning som krävs i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § första stycket 1 arbetsmiljölagen tas bort.

Enligt andra punkten får Arbetsmiljöverket meddela *föreskrifter med krav på att arbetsgivare ska föra ett s.k. expositionsregister*, ett register över arbetstagare som utsätts för exposition som kan med-

föra ohälsa. Bestämmelser om förande av expositionsregister finns i 21 § AFS 2005:1 Mikrobiologiska arbetsmiljörisker, 27 § andra stycket AFS 2005:17 Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar och 49 § AFS 2006:1 Asbest.

Flera av EG:s minimidirektiv till skydd för arbetstagare mot exponering för kemiska, fysikaliska och biologiska agens i arbetet ställer krav på förande av register över exponerade arbetstagare. Sådant krav finns t.ex. i artikel 12 c) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/37/EG av den 29 april 2004 om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener eller mutagena ämnen i arbetet, i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/54/EG av den 18 september 2000 om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för biologiska agens i arbetslivet och i artikel 10 i rådets direktiv 98/24/EG av den 7 april 1998 om skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet mot risker som har samband med kemiska agenser i arbetet. I direktiven ställs det inte något krav på att medlemsländerna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelser av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet. I artikel 19.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/148/EG av den 30 november 2009 om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för asbest i arbetet finns det också ett krav på att arbetsgivare ska föra register över arbetstagare som är eller kan bli exponerade för damm från asbest eller asbesthaltiga material och i artikel 20 i detta direktiv finns det dessutom ett krav på att medlemsländerna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelser av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet. Där finns det således krav på att det finns en sanktion för överträdelse.

Enligt artikel 3 i ILO:s konvention (nr 139) om förebyggande och kontroll av yrkesrisker förorsakade av cancerframkallande ämnen och agenser ska de medlemmar som ratificerar konventionen föreskriva de åtgärder som ska vidtas för att skydda arbetstagarna mot riskerna för exponering för cancerframkallande ämnen eller agenser samt upprätta ett system för registrering av data.

I artikel 11 i ILO:s konvention (nr 148) om skydd för arbetstagare mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibration ställs det krav på att hälsotillståndet hos arbetstagare som är eller kan förväntas bli utsatta för yrkesrisker förorsakade av luftföroreningar, buller eller vibration i arbetsmiljön ska övervakas med lämpliga mellanrum under förut-

sättningar och förhållanden som bestäms av vederbörande myndighet. Övervakningen ska innefatta läkarundersökningar.

Ingen av dessa två konventioner innehåller något uttryckligt krav när det gäller förande av expositionsregister.

Enligt artikel 20 i ILO:s konvention (nr 162) om säkerhet vid användning av asbest ska arbetsgivare mäta halten av luftburet asbestdamm på arbetsplatsen och periodiskt kontrollera arbetstagarnas exponering för asbest. Register över arbetstagarnas exponering för asbest ska bevaras under en av den behöriga myndigheten föreskriven period. Konventionen innehåller inte något krav på att medlemsstater inför lämpliga påföljder för överträdelser av bestämmelserna.

I artikel 12 c) i den ovannämnda ILO-konventionen (nr 170) om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet finns det däremot ett krav på att arbetsgivare ska övervaka och registrera arbetstagares exposition för farliga kemiska produkter när detta är nödvändigt för att skydda deras hälsa eller föreskrivs av behörig myndighet. Konventionen innehåller som angivits inte något krav på att medlemsstater inför lämpliga påföljder för överträdelser av bestämmelserna.

Bestämmelser om förande av expositionsregister är en del av skyddet för arbetstagare som är utsatta för risker i sitt arbete och det underlättar kontrollen av vilka arbetstagare som ska genomgå medicinsk kontroll. Det är emellertid fråga om bestämmelser av ordningskaraktär. De arbeten, där det ställs krav på förande av register över arbetstagare som exponeras för risker, är också omgärdade av andra skyddsföreskrifter som gäller t.ex. hur arbetet ska gå till för att minska riskerna med arbetet, utbildning, läkarundersökningar och tillstånd.

Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelser av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelser av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna. Införandet av en konfliktlösningsregel som utredningen förordat i avsnitt 6.1.2 skulle vidare göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att istället använda föreläggande med vite för att få till stånd ett upprättande av det expositionsregister som krävs i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § första stycket 2 arbetsmiljölagen tas bort.

Enligt andra stycket i paragrafen får Arbetsmiljöverket meddela *föreskrifter om undersökning av skyddsförhållandena* i visst slag av verksamhet och om installation av tekniska anordningar. Bestämmelser med krav på sådan undersökning finns i 17–21 §§ AFS 1992:16 Kvarts, 19–22 §§ AFS 1992:17 Bly, 18 § AFS 1997:5 Smältning och gjutning av metall, 14–16 §§ AFS 2004:1 Syntetiska oorganiska fibrer, 16–18 §§ AFS 2005:17 Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar, 14 § första stycket AFS 2005:18 Härdplaster, 27 § andra stycket och 28 § AFS 2010:1 Berg- och gruvarbete. Föreskrifterna gäller kontroll av förhållanden på arbetsplatser i arbetshygieniskt hänseende. Sådana kontroller är t.ex. nödvändiga på arbetsplatser där silikosfarligt eller annat farligt damm kan uppkomma, där luftföroreningar av radon kan uppkomma, där det finns blydamm som kan orsaka blyförgiftning eller där det vid arbetet uppkommer rök, gas eller ånga som kan medföra förgiftningar. Kontrollerna är viktiga för att minska risken för att arbetstagarna drabbas av sjukdom.

År 2009 avsåg nio av de åtalsanmälningar Arbetsmiljöverket gjorde att expositions-mätning inte gjorts eller inte lämnats in till verket.

Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelse av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelse av denna typ av föreskrifter. En kännbar sanktionsavgift bör kunna ha en preventiv effekt. Det är i många fall lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum. I den mån vissa av föreskrifterna om undersökning av skyddsförhållanden i dag inte är tillräckligt preciserade för att det lätt ska kunna konstateras om en överträdelse skett borde föreskrifterna kunna precisera på sådant sätt att de blir tydligare. Det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelse av bestämmelserna.

När det gäller undersökningar av skyddsförhållanden är det också viktigt att Arbetsmiljöverket kan agera med föreläggande i det enskilda fallet för att få till stånd en utebliven mätning. Införandet av en konfliktlösningsregel som utredningen förordat i avsnitt 6.1.2 skulle göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att

använda föreläggande med vite för att få till stånd den undersökning som krävs i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen tas bort.

Sammanfattningsvis föreslår därför utredningen att straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § arbetsmiljölagen tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 4 § arbetsmiljölagen

Med stöd av 4 kap. 4 § arbetsmiljölagen meddelas föreskrifter om allmänt förbud mot att använda vissa slag av maskiner eller annan teknisk utrustning, kemiska produkter, arbetsprocesser eller arbetsmetoder som kan medföra så stora risker för de anställda att de över huvud taget inte bör få användas. Sådana föreskrifter har meddelats i 10 § AFS 1992:16 Kvarts, 9 § AFS 1992:17 Bly, 21 § AFS 2005:17 Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar och 31 § AFS 2005:18 Härdplaster. Användning av de ämnen och arbetsmetoder som har förbjudits med stöd av 4 kap. 4 § arbetsmiljölagen har ansetts innebära så stora risker ur hälsosynpunkt för de anställda att de överhuvudtaget inte får användas. Det talar för att föreskrifter som meddelas med stöd av denna paragraf bör vara straffsanktionerade. En straffsanktion markerar allvaret i en överträdelse av dessa föreskrifter och kan behövas ur preventiv synpunkt. Å andra sidan kan även en hög, kännbar sanktionsavgift ha en preventiv effekt och vara en effektivare sanktion. Överträdelse av de aktuella föreskrifterna bör vara lätta att konstatera och det bör inte heller innebära några svårigheter att fastställa avgiftsbelopp för överträdelse av dessa överträdelse, vilket talar för att sanktionsavgift skulle fungera väl som sanktion. Arbetsmiljöverket har möjlighet att använda sig av ett omedelbart förbud för att få stopp på en pågående överträdelse.

Med hänsyn till att det således finns effektiva alternativa sanktioner för överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 4 § arbetsmiljölagen kan tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 5 § arbetsmiljölagen

Föreskrifter som meddelas med stöd av 4 kap. 5 § arbetsmiljölagen gäller skyldighet för arbetsgivaren att ordna läkarundersökning av de anställda om ett visst slag av arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall. Sådana föreskrifter kan omfatta både undersökning före anställningen och regelbundna undersökningar under anställningstiden. Verket kan också meddela föreskrifter om vaccination eller andra typer av förebyggande behandlingar mot smitta. Dessutom kan verket föreskriva förbud mot att anlita en arbetstagare för det ifrågavarande arbetet om arbetstagaren vid läkarundersökning visat sig ha en sjuklighet eller svaghet som gör att arbetstagaren är särskilt mottaglig för den risk arbetet innebär.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf finns i 22 § AFS 1992:16 Kvarts, 24 § i AFS 1992:17 Bly, 6 § andra stycket AFS 1998:5 Arbete vid bildskärm, 6 § AFS 2000:6 Mast- och stolparbete, 18 § AFS 2004:1 Syntetiska oorganiska fibrer, 15–16 §§ AFS 2005:18 Härdplaster, 49 § AFS 2006:1 Asbest och 24 § i AFS 2010:16 Dykeriarbete. Föreskrifterna anger att arbetsgivaren ska ordna medicinska kontroller av arbetstagarna i enlighet med bestämmelserna i AFS 2005:6 Medicinska kontroller i arbetslivet, där de närmare föreskrifterna finns. En stor del av bestämmelserna i denna föreskrift har meddelats med stöd av 4 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

År 2009 avsåg sex av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gjorde brott mot föreskrifter om medicinsk kontroll. Bland dessa fall ingick något fall som avsåg brott mot föreskrifter om att föra register över kontrollerna och ett fall där arbetstagare som inte genomgått medicinsk kontroll sysselsatts i arbete som föranlett kravet på den medicinska kontrollen. 2007 och 2008 var antalet åtalsanmälningar som gällde brott mot föreskrifterna om medicinska kontroller ungefär lika många. Ett mindre antal åtalsanmälningar görs alltså varje år avseende brott mot denna typ av föreskrifter.

Inom EU ställer ramdirektivet, rådets direktiv 89/391/EEG, i artikel 14 krav på att åtgärder ska vidtas i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis i syfte att tillförsäkra arbetstagarna hälsokontroller anpassade till de arbetsmiljörisker som de utsätts för i arbetet. Åtgärderna ska vara av sådan karaktär att varje arbetstagare som så önskar kan genomgå regelbundna hälso-

kontroller. Flera särdirektiv till ramdirektivet och andra direktiv ställer också upp krav på hälsokontroller.

Enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/148/EG ska en bedömning av hälsotillståndet finnas tillgänglig för varje arbetstagare innan arbetstagaren exponeras för damm från asbest eller asbesthaltiga material på arbetsplatsen. Bedömningen ska omfatta en särskild undersökning av bröstet. Bedömningen ska upprepas åtminstone vart tredje år så länge exponeringen fortsätter. I artikel 20 i detta direktiv finns det dessutom ett krav på att medlemsländerna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelse av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet.

Enligt artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet ska lämpliga hälsokontroller genomföras i enlighet med artikel 14 i ramdirektivet 89/391/EEG. Medlemsstaterna ska enligt artikel 9 fastställa lämpliga påföljder för överträdelse av nationell lagstiftning som antagits i enlighet med direktivet. Dessa påföljder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådet direktiv 2004/37/EG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener eller mutagena ämnen i arbetet ska medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis vidta åtgärder så att relevanta hälsoundersökningar sker av arbetstagare för vilka resultatet av den riskbedömning som ska göras visar att en risk för hälsa och säkerhet föreligger. Åtgärderna ska vara sådana att alla arbetstagare, om så är lämpligt, kan genomgå en relevant hälsoundersökning före exponering och därefter regelbundet. Direktivet innehåller inte någon särskild bestämmelse med krav på fastställande av påföljder för överträdelse av bestämmelser som införs med anledning av direktivet.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/10/EG av den 6 februari 2003 om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (buller) i arbetet finns det också i artikel 10 krav på att medlemsstaterna antar bestämmelser som säkerställer lämpliga hälsokontroller av arbetstagare när resultatet av riskbedömning och mätning som ska göras visar att det föreligger en hälsorisk för arbetstagarna. Arbetstagare som exponeras för buller som överstiger gränsvärden för exponering ska ha rätt att få sin hörsel

kontrollerad. Det ska också antas regler som säkerställer att det för arbetstagare som genomgår sådana kontroller upprättas en hälsojournal. Direktivet innehåller inte någon särskild bestämmelse med krav på fastställande av påföljder för överträdelser av bestämmelser som införs med anledning av direktivet.

Enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/54/EG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för biologiska agens i arbetslivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för relevant hälsokontroll av arbetstagare för vilka den riskbedömning som ska göras avslöjar en risk för hälsa och säkerhet. Åtgärderna ska vara sådana att varje arbetstagare vid behov ska kunna genomgå relevant hälsokontroll före exponeringen och med regelbundna mellanrum därefter. Direktivet innehåller inte någon särskild bestämmelse med krav på fastställande av påföljder för överträdelser av bestämmelser som införs med anledning av direktivet.

I artikel 10 i rådets direktiv 98/24/EG om skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet mot risker som har samband med kemiska agenser i arbetet ställs det krav på att medlemsstaterna inför rutiner för hälsokontroller av de arbetstagare för vilka resultatet av en riskbedömning visar en hälsorisk. I direktivet ställs det inte något krav på att medlemsländerna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelser av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet.

Även ILO-konventionen (nr 139) om förebyggande och kontroll av yrkesrisker förorsakade av cancerframkallande ämnen och agenser ställer i artikel 5 krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna får tillgång till sådana läkarundersökningar eller biologiska eller andra prov och undersökningar under och efter anställningstiden som erfordras för att bedöma deras exponering och övervaka deras hälsotillstånd när det avser yrkesriskerna. Konventionen innehåller inte något krav på att medlemsländerna ska fastställa lämpliga påföljder för överträdelser av nationell lagstiftning som antagits enligt direktivet.

I artikel 11 i ILO:s konvention (nr 148) om skydd för arbetstagare mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibration ställs det krav på att hälsotillståndet hos arbetstagare som är eller kan förväntas bli utsatta för yrkesrisker förorsakade av luftföroreningar, buller eller vibration i arbetsmiljön ska övervakas med lämpliga mellanrum under förutsättningar och förhållanden som bestäms av vederbörande myndighet. Övervakningen ska innefatta läkarundersökning innan

arbetstagare hänvisas till arbete och periodiska läkarundersökningar. Det ställs också krav på att medlemsstaterna vidtar sådana åtgärder som kan vara erforderliga för att föreskrifterna i konventionen ska följas, däri inbegripet införandet av lämpliga straffbestämmelser.

Enligt artikel 21 i ILO:s konvention (nr 162) om säkerhet vid användning av asbest ska arbetstagare som utsätts eller har utsatts för asbest genomgå sådana läkarundersökningar som erfordras för att övervaka deras hälsa i relation till arbetsmiljörisken och för att diagnostisera arbetsrelaterade sjukdomar som orsakas av asbestexponering. Konventionen innehåller inte något krav på att medlemsstaterna inför lämpliga påföljder för överträdelser av bestämmelserna.

Att medicinska kontroller sker är viktigt för att kontrollera och följa hälsotillståndet hos arbetstagare som utför arbete som innebär en särskild risk för att drabbas av sjukdom för att förebygga att de drabbas av ohälsa till följd av arbetet, vilket kan tala för att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter på detta område bör finnas kvar.

Sanktionsavgift står emellertid till buds som alternativ sanktion. En kännbar sanktionsavgift kan ha en lika stor preventiv effekt och vara en effektivare sanktion. Överträdelser av de aktuella föreskrifterna bör vara lätta att konstatera och det bör inte heller innebära några svårigheter att fastställa avgiftsbelopp för överträdelser av dessa överträdelser, vilket talar för att sanktionsavgift skulle fungera väl som sanktion.

Arbetsmiljöverket har också möjlighet att använda sig av ett förbud för att få stopp på en pågående överträdelse där exempelvis en arbetstagare som inte genomgått läkarundersökning används för arbete, för vilket det ställs krav på genomgången läkarundersökning. Införandet av en konfliktlösningsregel som utredningen förordat i avsnitt 6.1.2 skulle vidare göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att använda föreläggande med vite för att få till stånd den läkarundersökning som inte skett i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Med hänsyn till att det således finns effektiva alternativa sanktioner för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 5 § arbetsmiljölagen kan tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen

Föreskrifter som meddelas med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen gäller förbud mot att visst arbete utförs av vissa grupper av arbetstagare, som arbetet medför en särskild risk för. Det kan också avse särskilda villkor som ska gälla när arbetet utförs av sådana arbetstagare. Sådana föreskrifter finns när det gäller gravida arbetstagare (se 7–9 §§ AFS 2007:5 Gravida och ammande arbetstagare, 20 § 2005:1 Mikrobiologiska arbetsmiljörisker, 16 § AFS 2007:7 Rök- och kemdykning, 51 § AFS 2010:1 Berg- och gruvarbete och 25 § AFS 2010:16 Dykeriarbete).

Ingen av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gjorde under åren 2007–2009 avsåg brott mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna paragraf i arbetsmiljölagen. Överträdelser av dessa föreskrifter bör enligt utredningens bedömning vara sällsynta.

En hög sanktionsavgift för överträdelser av dessa föreskrifter kan ha en större preventiv effekt än straff och därmed vara en effektivare sanktion. Överträdelser av föreskrifterna bör vara lätta att konstatera och det bör inte heller innebära några svårigheter att fastställa avgiftsbelopp för överträdelser av dessa överträdelser, vilket talar för att sanktionsavgift skulle fungera väl som sanktion.

Arbetsmiljöverket har också möjlighet att använda sig av ett förbud med vite för att få stopp på en pågående överträdelse där en gravid arbetstagare utför ett arbete som är förbjudet enligt föreskrifterna.

Med hänsyn till att det således finns effektiva alternativa sanktioner för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen kan tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen

Enligt 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen kan Arbetsmiljöverket också meddela föreskrifter om att det ska föras register vid läkarundersökningar som har föreskrivits med stöd av 5 eller 6 §. I 9 § AFS 2005:6 Medicinska kontroller i arbetslivet finns det i anslutning till bestämmelserna om medicinska kontroller också en föreskrift om

förande av register över arbetstagare som genomgått medicinsk kontroll enligt föreskrifterna.

Förande av register är i och för sig viktigt för kontrollen av att föreskrivna medicinska kontroller görs och resultatet av undersökningarna och därmed arbetstagarnas hälsa. Det är emellertid fråga om bestämmelser av ordningskaraktär. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelser av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna. Införandet av en konfliktlösningsregel som utredningen förordat i avsnitt 6.1.2 skulle vidare göra det möjligt för Arbetsmiljöverket att istället använda föreläggande med vite för att få till stånd ett upprättande av det register som krävs i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Med hänsyn till att det således finns lämpliga alternativa sanktioner för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen kan tas bort.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen

Med stöd av *första stycket* i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljöförordningen får Arbetsmiljöverket med direkt straffsanktion meddela föreskrifter om förhandsanmälan och skyldighet att i övrigt göra anmälan eller lämna uppgift till tillsynsmyndigheten eller att förvara handlingar som har betydelse ur skydds synpunkt.

Föreskrifter om förhandsanmälan enligt första stycket 1 kan dels gälla byggnads- eller anläggningsarbete och dels annan planerad verksamhet eller åtgärd. Det kan gälla användning av teknisk anordning eller farligt ämne av visst slag, om användningssättet eller särskilda risker som är förenade med användningen. När det gäller byggnads- och anläggningsarbete har en bestämmelse om förhandsanmälan meddelats i 7 § AFS 1999:3 Byggnads- och anläggningsarbete. Bestämmelser om förhandsanmälan på detta område krävs i enlighet med artikel 3 i EU:s s.k. byggplatsdirektiv, rådets direktiv 92/57/EEG av den 24 juni 1992 om minimikrav för

säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser. Direktivet ställer inget särskilt krav på sanktion för överträdelse av bestämmelse om förhandsanmälan. I 28 § AFS 2005:1 Mikrobiologiska arbetsmiljörisker finns bestämmelser om förhandsanmälan om användning av vissa smittämnen i verksamheten. I 8 § AFS 1992:16 Kvarts finns en bestämmelse om förhandsanmälan innan mobilt krossverk, mobilt asfaltverk eller liknande mobil anläggning där kvartshaltigt material hanteras tas i bruk eller flyttas till annat driftsställe. Även i 4 § AFS 2005:19 Förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor finns en bestämmelse om förhandsanmälan.

Föreskrifter om förhandsanmälan är bestämmelser av ordningskaraktär. Uppgifterna i en förhandsanmälan kan ge underlag för insatser i form av tillsyn som riktas mot arbetsplatser inom en viss bransch där det finns anordningar eller ämnen som behöver uppmärksammas särskilt. En anmälan kan föranleda kontroll från Arbetsmiljöverkets sida av arbetsplatsen eller förfarandet.

Åklagarna som utredningen intervjuat har ansett att överträdelser av bestämmelserna om förhandsanmälan kan avkriminaliseras.

Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelser av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelser av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 8 § första stycket 1 arbetsmiljölagen tas bort.

Föreskrifter om skyldighet i övrigt att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten enligt första stycket 2 gäller föreskrifter för arbetsgivare och vissa andra brukare om rapporteringskyldighet beträffande resultatet av kontroll av teknisk anordning, arbetshygienisk undersökning och läkarundersökning. Enligt 21 § AFS 1992:16 Kvarts, 23 § AFS 1992:17 Bly och 20 § AFS 2005:17 Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar ska resultat av expositions-mätningar rapporteras till Arbetsmiljöverket. Enligt 10 § AFS 2005:6 Medicinska kontroller i arbetslivet ska resultatet av läkarundersökningar eller periodisk läkar kontroll rapporteras till Arbetsmiljöverket. I AFS 2005:19 Förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor finns också bestämmelser om anmälan

om ändring av verksamheten (5 §) och om inskickande av säkerhetsrapport (8 och 10 §§).

Rapporteringen kan tjäna syftet att ställa eventuella skadeverkningar mot spridningen av tekniska anordningar och farliga ämnen i arbetslivet. Uppgifterna som ska lämnas till Arbetsmiljöverket ger underlag för verkets arbete och underlättar kontrollen av att de kontroller och undersökningar som ska göras enligt föreskrifterna görs. Ur skyddssynpunkt är det viktigt att dessa kontroller och undersökningar görs. Det är emellertid fråga om bestämmelser av ordningskaraktär.

Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelse av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelse av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelse av bestämmelserna.

En sådan konfliktlösningsregel som utredningen föreslår i avsnitt 6.1.2 gör det möjligt för Arbetsmiljöverket att istället använda föreläggande med vite för att få in den anmälan eller de uppgifter som inte lämnats in i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Med hänsyn till att det således finns lämpliga alternativa sanktioner för överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna punkt är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter om att göra anmälan eller lämna uppgifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § första stycket 2 arbetsmiljölagen kan tas bort.

Ett särskilt fall där anmälan ska göras till Arbetsmiljöverket är anmälan om olycksfall eller tillbud enligt 2 § arbetsmiljöförordningen. Frågan om straffsanktionen bör behållas när det gäller överträdelse av denna bestämmelse behandlas särskilt i avsnitt 6.2.6.

Föreskrift om förvaring av handlingar har meddelats av regeringen i 3 § arbetsmiljöförordningen. Föreskriften gäller skriftligt meddelande från Arbetsmiljöverket, intyg eller journal över kontroll, provning eller undersökning som avses i 4 kap. 1–3 §§ arbetsmiljölagen, register över läkarundersökningar och expositionsregister. Föreskrifter om förvaring av besiktningssintyg finns också i 35 § AFS 2005:3 Besiktning av trycksatta anordningar och 27 § AFS 2003:6 Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar. Att intyg eller journal över kontroll, prov-

ning eller undersökning, register över läkarundersökningar och expositionsregister förvaras är av vikt för att det ska vara möjligt att kontrollera att föreskriven kontroll eller undersökning gjorts och för uppföljning av resultatet av dessa i arbetsmiljöarbetet. Det är emellertid fråga om bestämmelser av ordningskaraktär.

Möjligheten att meddela föreskrifter om sanktionsavgift som alternativ till straffsanktion för överträdelse av denna typ av föreskrifter finns redan i dag. Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff för överträdelse av denna typ av föreskrifter. Det är lätt att konstatera om en överträdelse har ägt rum och det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna.

Enligt utredningens bedömning kan därför straffsanktionen för överträdelse av föreskrifter om förvaring av handlingar som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § första stycket 2 arbetsmiljölagen tas bort.

Andra stycket 1–3 i paragrafen gäller föreskrifter om upprättande av arbetsmiljöplan och annan till projektets art anpassad dokumentation, som ska beaktas vid efterföljande arbeten vid byggnads- och anläggningsarbete i anslutning till EU:s s.k. byggplatsdirektiv, 92/57/EEG. Närmare föreskrifter om detta finns i AFS 1999:3 Byggnads- och anläggningsarbetet.

Av de åtalsanmälningar Arbetsmiljöverket gav in till Åklagarmyndigheten 2009 avsåg hela 59 anmälningar att arbetsmiljöplan inte upprättats eller var undermålig. Bland anmälningarna som avsåg brott mot arbetsmiljölagen var det den vanligaste överträdelsen.

Åklagarna som utredningen har intervjuat ansåg att kravet på upprättande av arbetsmiljöplan är central när det gäller att identifiera risker och undvika skador och att överträdelse av bestämmelsen om upprättande av arbetsmiljöplan inte bör avkriminaliseras. Representanterna för Arbetsmiljöverket centralt som utredningen intervjuat ansåg däremot inte att kravet på upprättande av arbetsmiljöplan bör vara straffsanktionerat.

EU:s byggplatsdirektiv innehåller inte någon särskild bestämmelse med krav på fastställande av påföljder för överträdelser av bestämmelser som införs med anledning av direktivet.

Sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff på områden som detta där regelöverträdelser är frekventa.

När det gäller kravet på upprättande av arbetsmiljöplan uppstår det ibland frågor som rör t.ex. om sådan plan funnits eller inte, om

förutsättningar för att en plan behöver upprättas förelegat och om byggherren förstått att dessa förutsättningar förelegat. Det förekommer alltså situationer där det krävs bedömningar för att avgöra om en överträdelse ägt rum och där bevisfrågor blir aktuella, vilket skulle kunna tala emot att sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff i detta fall. Den bild utredningen har fått genom intervjuerna är emellertid inte att sådana situationer är vanligt förekommande eller att det skulle föreligga tillämpningssvårigheter när det gäller dessa föreskrifter.

Det bör inte innebära några svårigheter att fastställa ett avgiftsbelopp för överträdelser av bestämmelserna om sanktionsavgift införs.

En sådan konfliktlösningsregel som utredningen föreslår i avsnitt 6.1.2 gör det möjligt för Arbetsmiljöverket att istället använda föreläggande med vite för att få till stånd ett upprättande av arbetsmiljöplanen i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Med hänsyn till att det således finns lämpliga alternativa sanktioner för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter om upprättande av arbetsmiljöplan och dokumentation som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § andra stycket 1–3 arbetsmiljölagen kan tas bort.

Andra stycket 4 i paragrafen gäller *föreskrifter om att i övrigt upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt*. Sådana bestämmelser finns i 18 § andra stycket AFS 1997:5 Smältning och gjutning i metall, 16 § AFS 2003:3 Arbete i explosionsfarlig miljö om upprättande av explosionsskyddsdocument och i AFS 2005:19 Förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor.

Att sådana dokument baserade på riskbedömningar upprättas när det gäller arbete som är riskfyllt och där det finns risker för att allvarliga olyckor inträffar är av central betydelse för säkerheten vid arbetsplatsen och i omgivningen. En effektiv sanktion behövs för överträdelser av dessa föreskrifter.

Inget av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/92/EG av den 16 december 1999 om minimikrav för förbättring av säkerhet och hälsa för arbetstagare som kan utsättas för fara orsakad av explosiv atmosfär, rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG av den 16

december 2003 om ändring av rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga olyckshändelser där farliga ämnen ingår innehåller någon särskild bestämmelse med krav på fastställande av påföljder för överträdelser av bestämmelser som införs med anledning av direktivet.

En hög sanktionsavgift för överträdelser av dessa föreskrifter kan enligt utredningens bedömning ha en större preventiv effekt än straff och därmed vara en effektivare sanktion. Överträdelser av de aktuella föreskrifterna bör normalt vara lätta att konstatera och det bör inte heller innebära några svårigheter att fastställa avgiftsbelopp för överträdelser av dessa överträdelser, vilket talar för att sanktionsavgift skulle fungera väl som sanktion.

När det gäller upprättande av handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt är det också viktigt att Arbetsmiljöverket kan agera med föreläggande i det enskilda fallet för att få till stånd ett upprättande av handlingen. En sådan konfliktlösningsregel som utredningen föreslår i avsnitt 6.1.2 gör det möjligt för Arbetsmiljöverket att använda föreläggande med vite för att få till stånd upprättande av handlingen som krävs i de fall där det bedöms som mer ändamålsenligt.

Med hänsyn till att det således finns lämpliga alternativa sanktioner för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelser av föreskrifter om upprättande av arbetsmiljöplan och dokumentation som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen kan tas bort.

6.2.4 Lämnande av oriktiga uppgifter (8 kap. 2 § första stycket 3)

Utredningens förslag: Bestämmelsen om lämnande av oriktiga uppgifter till en tillsynsmyndighet i 8 kap. 2 § första stycket 3 ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerad.

Endast en av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gjorde under 2009 avsåg lämnande av oriktiga uppgifter. 2008 avsåg ingen av anmälningarna detta brott och 2007 var det också bara en anmälan som avsåg detta brott. Det anmäls alltså mycket få fall där någon lämnat oriktiga uppgifter.

Det är av central betydelse för Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet att de uppgifter som lämnas till verket är korrekta. Att det är straffsanktionerat att lämna oriktiga uppgifter inskräpper allvaret i att lämna oriktiga uppgifter och straffsanktionen kan ha en preventiv effekt. Mot införande av en sanktionsavgift istället för straff för lämnande av oriktiga uppgifter kan också den aspekten tala att man inte ska kunna betala sig fri från att ljuga för tillsynsmyndigheten.

Den nuvarande konstruktionen av sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet bygger på strikt ansvar. För att en sådan konstruktion ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det förutsättas att det finns en stark presumtion för att överträdelse inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Sanktionsavgifter ska också användas i fall där överträdelse är lätta att konstatera och några svårare bedömningar inte behöver göras.

När det gäller lämnande av oriktiga uppgifter kan ofta den subjektiva sidan och att bevisa att den oriktiga uppgiften lämnats uppsåtligt eller av oaktsamhet vara ett problem. Det kan exempelvis uppstå frågor om vad uppgiftslämnaren menat och hur frågor som Arbetsmiljöverket ställt uppfattats. Det kan inträffa fall när bedömningar av sådana frågor behöver göras.

Med det system med avgiftsföreläggande som tillämpas i dag kan den som har invändningar mot föreläggandet och inte godkänner det inte påföras avgiften utan prövning av domstol. Härigenom finns det i och för sig en rättssäkerhetsgaranti.

De angivna omständigheterna talar emellertid enligt utredningens uppfattning mot att sanktionsavgift är ett lämpligt alternativ till straff för lämnande av oriktig uppgift.

På en mängd områden är det vidare straffbelagt att lämna oriktiga uppgifter till myndighet i ansökan eller anmälan eller i tillsynsärenden. Se exempelvis straffbestämmelsen för försvärande av miljökontroll i 29 kap. 5 § miljöbalken, 115 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, 2 § bidragsbrottslagen (2007:612), 13 kap. 4 och 6 §§ luftfartslagen (2010:500) och 8 kap. 5 § barlastvattenlagen (2009:1165). Nämnas kan också bestämmelserna i 15 kap. 10 och 11 §§ brottsbalken om straff för osann försäkran och osant intygande. Straff framstår som naturligt för lämnande av oriktiga uppgifter.

Sammantaget är det utredningens bedömning att straffsanktionen för lämnande av oriktiga uppgifter ska behållas. Utredningen föreslår därför att lämnande av oriktiga uppgifter även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerat.

6.2.5 Borttagande av skyddsanordning (8 kap. 2 § första stycket 4)

Utredningens förslag: Borttagande av skyddsanordning ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerat.

År 2009 gjorde Arbetsmiljöverket 11 åtalsanmälningar som avsåg att skyddsanordning tagits bort. Något färre fall som avsåg brott mot denna bestämmelse anmäldes 2007 och 2008.

Att en skyddsanordning tas bort innebär en risk för att skada kan inträffa. Det är ofta orsak till att en arbetsolycka inträffar. En straffsanktion markerar allvaret i överträdelsen. Åklagarna som utredningen har intervjuat har mot den bakgrunden ansett att straffsanktionen för denna överträdelse bör finnas kvar.

Det förekommer att skyddsanordningar tas bort för att arbetstagaren upplever att arbetet vid en maskin hindras av skyddsanordningen och arbetstagaren kan känna en press att ta bort skyddsanordningen för att kunna arbeta snabbare. Att överträdelsen är straffbelagd kan vara ett stöd för arbetstagare och skyddsombud när det gäller att påtala brister och kräva att skyddsanordningar finns monterade och används.

När det gäller borttagande av skyddsanordning krävs det en sanktion som verkar generellt. Om straffsanktionen tas bort är det inte lämpligt att Arbetsmiljöverket endast har möjlighet att agera med föreläggande eller förbud när en överträdelse upptäcks i det enskilda fallet. Alternativet till straff är därför att sanktionsavgift införs för denna överträdelse. En hög sanktionsavgift för borttagande av skyddsanordning skulle kunna ha en preventiv effekt. Det kan leda till att en arbetsgivare som vet att företaget kan drabbas av en hög avgift om en skyddsanordning tas bort blir noggrannare med kontrollen av att skyddsanordningar inte tas bort och att kulturen och inställningen på företag blir en annan så att arbetstagare inte tar bort skyddsanordningar för att de hindrar arbetet eller för att de känner sig pressade att arbeta fortare.

Det finns en presumtion för att skyddsanordning inte tas bort eller sätts ur bruk annat än uppsåtligt eller av oaktsamhet, vilket talar för att sanktionsavgift är lämpligt att använda istället för straff.

Det kan oftast konstateras att en skyddsanordning har tagits bort men det kan vara svårt att bevisa vem som har tagit bort den. Lagföring sker i dag i större utsträckning genom företagsbot när ett brott skett i näringsverksamhet. Kan det konstateras att ett brott har begåtts av någon i näringsverksamheten behöver det inte identifieras vem som begått brottet för att företagsbot ska kunna utdömas. Sanktionsavgift påförs den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. I båda fallen kan man således påföra företaget sanktionen.

Mot sanktionsavgift kan tala att det kan tänkas att den som blir förelagd avgift kommer med invändningar om att det exempelvis fanns ett giltigt skäl att ta bort skyddsanordningen, att arbetsledningen inte visste om att skyddsanordningen tagits bort och därför inte reagerat eller liknande. Godkänns inte föreläggandet måste med det system som gäller i dag saken prövas av domstol och domstolsresurser tas i anspråk istället för resurserna hos polis/åklagare och ev. domstol. Samhällets resurser används då knappast mer effektivt.

Sammantaget är det utredningens bedömning att de angivna skälen för att straffsanktionen för borttagande av skyddsanordning ska behållas väger tungt. Utredningen föreslår därför att borttagande av skyddsanordning även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerat.

6.2.6 Brott mot anmälningsskyldigheten i 2 § arbetsmiljöförordningen

Utredningens förslag: Anmälningsskyldigheten enligt 2 § arbetsmiljöförordningen om olycksfall och allvarliga tillbud ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerad. Bestämmelsen flyttas till arbetsmiljölagen.

Ett särskilt fall då skyldighet att göra anmälan till Arbetsmiljöverket är straffsanktionerad är anmälan enligt 2 § arbetsmiljöförordningen om olycksfall eller tillbud som inträffat i arbetet. Syftet

med bestämmelsen är att Arbetsmiljöverket snabbt ska få kännedom om olycksfall och tillbud för att ha möjlighet att snabbt komma till arbetsplatsen, bilda sig en uppfattning om förhållandena på platsen och kunna vidta åtgärder för att förebygga att ytterligare olycksfall inträffar.

Det är viktigt att Arbetsmiljöverket får kännedom om allvarliga tillbud och olyckor och annan skadlig inverkan så att verket kan agera tillsynsmässigt. Genom bestämmelsen uppfyller Sverige också kravet i artikel 2 i 2002 års protokoll till ILO konventionen (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö om statistik och olycksfallsutredningar.

Från många håll har det framhållits att bestämmelsen uppfattas som otydlig och svår att tillämpa i praktiken. Det som vållar tolkningsproblem är vad som avses med svårare personskada och ”tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa”. En annan fråga är hur lång tid arbetsgivaren har på sig att göra anmälan för att den ska anses ha gjorts ”utan dröjsmål”.

Arbetsmiljöverket har framhållit att bestämmelsen leder till att verket får in alla typer av anmälningar. Eftersom gränsdragningen är svår när det gäller vilka fall som ska anmälas anmäler många arbetsgivare för säkerhets skull, vilket tar stora administrativa resurser i anspråk. Av uppgifter hämtade ur diarieföringssystemet SARA framgår att 2008 registrerades 9 037 inkomna anmälningar om tillbud, olycka eller dödsfall. 2009 uppgick antalet registrerade anmälningar till 9 058 och 2010 till 11 980.

Det har alltså framkommit ett behov av att förtydliga bestämmelsen för att undvika tillämpningssvårigheter och att Arbetsmiljöverkets resurser tas i anspråk för att hantera anmälningar som inte ska göras.

En ganska stor del av de åtalsanmälningar som Arbetsmiljöverket gör avser brott mot 2 § arbetsmiljöförordningen. Under 2009 avsåg 40 av de åtalsanmälningar verket gjorde brott mot denna bestämmelse.

Under utredningen har det framkommit olika uppfattningar när det gäller frågan om anmälningsskyldigheten ska vara straffsanktionerad eller om straffsanktionen kan ersättas med en sanktionsavgift.

Åklagarna har ansett att bestämmelsen bör vara straffsanktionerad.

Representanterna för Arbetsmiljöverket har framhållit att frågan om överträdelse av denna bestämmelse ska vara straffsanktionerad

eller inte är svår. Det har framkommit både uppfattningen att det kan ha en preventiv effekt att överträdelsen är straffbelagd och att den inte bör vara straffsanktionerad.

Även bland ledamöterna i referensgruppen har det framkommit olika uppfattningar i denna fråga.

När en arbetsskada inträffar är arbetsgivaren vidare skyldig att anmäla skadan till Försäkringskassan enligt 42 kap. 10 § socialförsäkringsbalken. Dessutom kan det behöva göras en polisanmälan. Det kan således bli aktuellt att göra anmälan till flera olika myndigheter om samma händelse. Det har under utredningen framhållits att detta innebär en administrativ börda för arbetsgivare och att en samordning på lämpligt sätt borde kunna ske så att endast en anmälan behöver skickas in.

Sanktionsavgifter bör användas i fall där överträdelser är lätta att konstatera och några svårare bedömningar inte behöver göras. Som tidigare konstaterats bygger den nuvarande konstruktionen av sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet på strikt ansvar. För att en sådan konstruktion ska vara försvarbar från rättssäkerhets-synpunkt bör det förutsättas att det finns en stark presumtion för att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Det kan konstateras att det finns vägledning när det gäller i vilka fall anmälan ska göras på Arbetsmiljöverkets hemsida. Där framgår det att dödsfall, allvarlig olycka eller annan skadlig inverkan, som inneburit personskada samt tillbud eller händelse som kunnat leda till personskada ska anmälas.

Det har också givits vägledning när det gäller situationer som inte ska anmälas. Först och främst gäller det situationer då arbetsmiljölagen inte är tillämplig. Exempel på sådana situationer är när händelsen inte inträffar i arbetet, händelsen inträffar under resa till eller från arbetet eller verksamheten inte är yrkesmässig eller den/de skadade/drabbade är besökare, anhöriga eller andra som inte omfattas av arbetsmiljölagen.

Om skadan eller tillbudet inte är allvarligt behöver det inte heller anmälas till Arbetsmiljöverket. Tillbud ska bara anmälas om tillbudet har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Har inga personer befunnit sig i arbetsområdet behöver detta därför inte anmälas till Arbetsmiljöverket, hur stora de ekonomiska skadorna än är. Däremot ska arbetsgivaren självfallet utreda tillbudet. Som exempel på olyckor och tillbud, som inte ses som tillräckligt allvarliga, och därför inte behöver anmälas till Arbetsmiljöverket

nämns enklare sårskada som medför mindre blödning, stukning, sträckning av leder och muskler i armar och ben, konflikter på arbetsplatsen som inte innefattar våld eller hot om våld och att någon snubblar eller halkar utan att skadas och utan att man kan se några allvarligt komplicerande omständigheter i övrigt.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelse av 2 § arbetsmiljöförordningen bör behållas. Bestämmelsen bör dock flyttas till arbetsmiljölagen så att de straffbelagda överträdelserna framgår av lagen.

Utredningen föreslår således att anmälningsskyldigheten enligt 2 § arbetsmiljöförordningen även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerad och att bestämmelsen flyttas till arbetsmiljölagen.

6.2.7 Alternativ till straff

Utredningens förslag: Arbetsmiljöverket ska inom den ram lagen ger för bemyndigande att införa sanktionsavgifter ha valmöjlighet att utifrån varje enskild föreskrift och dess utformning bestämma om bestämmelsen bäst sanktioneras med enbart föreläggande eller förbud i enskilt fall eller även genom sanktionsavgift.

Inom arbetsmiljöområdet används som huvudregel förelägganden och förbud för att åstadkomma en rättelse när någon brist i arbetsmiljön upptäcks. Föreläggande och förbud förutsätter att missförhållanden upptäckts vid inspektion eller att skyddsombud har riktat arbetsmiljöverkets uppmärksamhet på förhållandena. Det är ett tvångsmedel för att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet. Liksom hittills bör föreläggande eller förbud, som meddelas efter en bedömning i det enskilda fallet, vara det huvudsakliga tvångsmedlet för att framtinga bättre efterlevnad av arbetsmiljökraven. Det främsta skälet är att förhållandena är så skiftande att en bedömning som konkretiserar kraven i det enskilda fallet behövs. Genom införandet av den konfliktlösningsregel som utredningen föreslår kommer Arbetsmiljöverket alltid att kunna använda sig av föreläggande eller förbud.

Bestämmelserna om föreläggande och förbud och arbetsmiljöbrott kompletteras i dag genom att en direkt straffsanktion finns för vissa typer av regler. Huvudsakligen gäller detta föreskrif-

ter med stöd av bemyndiganden i 4 kap 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Det handlar t.ex. om bestämmelser om märkning, dokumentation eller kontroll eller förbud mot visst slag av arbete utan hänsyn till graden av farlighet i det enskilda fallet. Straffsanktioneringen ska ses mot bakgrund av att det i dessa fall i stort sett saknas behov av en bedömning i det enskilda fallet för att specificera vad kravet innebär.

När det gäller de flesta av överträdelserna, för vilka straffsanktionen föreslås tas bort, är det inte tillräckligt att Arbetsmiljöverket kan använda sig av föreläggande och förbud för att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder i det enskilda fallet utan det bör också finnas ett generellt hot om påföljd för överträdelse av bestämmelsen. Det är ett viktigt samhällsintresse att även de arbetsmiljökrav, som inte behöver preciseras genom föreläggande/förbud i det enskilda fallet, är sanktionerade på ett effektivt sätt. Så är enligt utredningens uppfattning inte fallet i dag.

Utredningen anser att straffsanktionerna när det gäller föreskrifter med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen i princip bör ersättas med sanktionsavgifter. Som redogjorts för i avsnitt 6.2.3 ovan lämpar sig bestämmelser av det slag som avses med dessa bemyndiganden i huvudsak för sanktionering genom sanktionsavgift. Det handlar här om föreskrifter där det inte innebär några större svårigheter att avgöra om en överträdelse ägt rum eller ej. I några fall är det lämpligare att kravet genomdrivs med föreläggande eller förbud.

Valet att knyta en viss föreskrift till sanktionsavgift bör enligt utredningens uppfattning ligga hos Arbetsmiljöverket. Ett viktigt skäl till detta är att valet är beroende av den enskilda föreskriftens utformning. Användningen av sanktionsavgift ställer höga krav på tydlighet hos den sanktionerade bestämmelsen. I många fall kan den materiella regeln behöva förtydligas för att den ska kunna sanktioneras med sanktionsavgift.

Vanligtvis läggs det visserligen inte på en förvaltningsmyndighet att besluta om en viss överträdelse ska medföra sanktionsavgift. Regeringen har uttalat att regleringen av en avgift som har så stora likheter med straff inte bör utformas på så långt avstånd från lagstiftaren (se exempelvis prop. 2007/08:107 s. 22). Mot bakgrund av hur regelsystemet på arbetsmiljöområdet är utformat, där det är Arbetsmiljöverket som meddelar de närmare materiella föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön, fick emellertid Arbetsmiljöverket befo-

heten att avgöra i vilka fall sanktionsavgift skulle införas när sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet. Valet är nära förbundet med den materiella regelns utformning. Regelsystemets utformning gör enligt utredningens bedömning att befogenheten att besluta om en viss överträdelse ska medföra sanktionsavgift även fortsättningsvis bör ligga hos Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket bör alltså inom den ram lagen ger i form av ett bemyndigande att meddela föreskrifter ha valmöjlighet att utifrån varje enskild föreskrift och dess utformning bestämma om bestämmelsen ska sanktioneras med sanktionsavgift.

Utredningen behandlar frågan om omfattningen av denna ram, bemyndigandet, i avsnitt 6.3.2.

6.2.8 Förverkande enligt 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen

Utredningens förslag: Bestämmelsen om förverkande i 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen upphävs.

Enligt 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen ska förverkande ske av en anordning eller ett ämne som använts i strid mot förbud i föreskrift enligt 4 kap. 4 § eller förbud som meddelats av Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 7 § om det inte är uppenbart oskäligt.

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Enligt utredningens förslag ska föreläggande och förbud alltid förenas med vite och bestämmelsen om straff för brott mot föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har meddelat tas bort. Vidare ska straff för brott mot föreskrift som meddelats med stöd av 4 kap. 4 § tas bort. Eftersom det då inte längre kommer att vara ett brott att använda en anordning eller ett ämne i strid mot förbud i föreskrift enligt 4 kap. 4 § eller ett förbud meddelat av Arbetsmiljöverket kan något förverkande inte ske. Bestämmelsen bör därför upphävas.

6.3 Sanktionsavgifter

6.3.1 En ökad användning av sanktionsavgifter

Utredningens bedömning: Det blir en effektivare reglering med en ökad användning av sanktionsavgifter.

Bakgrunden till de nu gällande bestämmelserna om sanktionsavgifter i 8 kap. arbetsmiljölagen har tecknats ovan i avsnitt 2.4.2.

Trots att Arbetsmiljöverket i dag har möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter när det gäller överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av ett bemyndigande i något avseende som avges i 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen har verket som angivits i avsnitt 5.1.4 endast meddelat föreskrifter om sanktionsavgifter i tre fall. Dessa föreskrifter tillkom 2005 och 2006 och de har alltså funnits under en relativt kort tid.

Utredningen anser som angivits i avsnitt 5.1.4 att det skulle bli en effektivare reglering om man i ökad omfattning inför sanktionsavgift istället för straff.

Med en ordning med sanktionsavgifter behåller Arbetsmiljöverket kontrollen över ärendet och dubbelarbete undviks eftersom verket i praktiken i dag gör utredningar som ligger till grund för åtalsanmälningarna. Det skulle innebära ett effektivare användande av samhällets resurser. Reaktionen bör även kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen.

Enligt de bestämmelser som gäller i dag ska sanktionsavgift betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet och avgiften påförs den fysiska eller juridiska person som drev verksamheten där överträdelsen skedde. Med en sådan reglering bör den omständigheten att det inte behöver bevisas att en viss person begått överträdelsen uppsåtligt eller av oaktsamhet kunna leda till att sanktion fastställs i fler fall än i dag då många åtalsanmälningar resulterar i att förundersökning inte inleds eller läggs ner p.g.a. bevisvärigheter på den subjektiva sidan. Under senare år har visserligen lagföring genom företagsbot skett i ökad utsträckning men för att det ska kunna ske måste samtliga objektiva och subjektiva förutsättningar för att ett brott begåtts föreligga.

När åtal väcks mot en fysisk person och straff döms ut blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Sanktionsavgiftsbeloppen kan så gott som alltid antas väsentligt överstiga de böter som det kan bli fråga om vid straffsanktion.

En ytterligare fördel är att tillgängliga åklagarresurser kan koncentreras på arbetsmiljöbrotten, där straffsanktionen fyller en viktig uppgift att markera ansvaret för oaktsamhet som leder till skada eller tillbud.

Utredningen föreslår mot den här bakgrunden en utökad användning av sanktionsavgifter.

Sanktionsavgifter mot staten

Sanktionsavgifter tillfaller staten eller i en del fall kommun men det allmänna kan också påföras sådana avgifter, ibland enligt uttryckliga föreskrifter, andra gånger enligt vad som är förutsatt i lagmotiven. Frågan om vilka sanktionsavgifter som aktualiseras beror närmast på i vilka olika former staten eller kommun uppträder. I praxis har skillnad gjorts om det varit fråga om myndighetsutövning eller näringsverksamhet. I motiven till arbetstidslagen angavs exempelvis explicit att det inte fanns anledning att göra undantag för statliga inrättningar som subjekt för övertidsavgift (prop. 1981/82:154, s. 53). När det gäller påförande av sanktionsavgift på arbetsmiljöområdet är det liksom när det gäller övertidsavgifter på arbetstidsområdet statens ansvar som arbetsgivare som aktualiseras. Enligt utredningens bedömning föreligger det inte något hinder mot att påföra även statliga arbetsgivare sanktionsavgift.

6.3.2 Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sanktionsavgifter

Utredningens förslag: Arbetsmiljöverket ges möjlighet att föreskriva om sanktionsavgift vid överträdelse av en föreskrift som verket har meddelat med stöd av något av bemyndigandena i 4 kap 1–8 §§ arbetsmiljölagen.

Detsamma ska gälla i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om användning och utformning av skyddsanordningar mot fall till lägre nivå.

Möjligheten att meddela föreskrift om sanktionsavgift ska även gälla i fråga om föreskrifter med stöd av 5 kap. 4 och 5 §§ arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljölagen är en ramlag. Arbetsmiljöverket har fått en långtgående befogenhet att meddela närmare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Det är hos Arbetsmiljöverket sakkunskapen på området finns och verket har därför ansetts bäst lämpat att meddela närmare föreskrifter. Arbetsmiljölagens sanktionssystem bygger på att tillsynsmyndigheten meddelar förelägganden eller förbud. Det gör det möjligt för myndigheten att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Förhållandena i arbetslivet är också ofta alltför skiftande för att det ska vara lämpligt att reglera i detalj.

När sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet precisades mot den här bakgrunden området där det skulle vara möjligt att införa sanktionsavgifter i arbetsmiljölagen och ramarna angavs i lagen men det överläts till Arbetsmiljöverket att bestämma i vilka fall sanktionsavgift ska införas och hur beloppet ska beräknas.

Med hänsyn till hur regelsystemet på arbetsmiljöområdet således är utformat är det utredningens uppfattning att det knappast är möjligt att i lagen närmare precisera i vilka fall sanktionsavgift ska utgå utan även fortsättningsvis bör Arbetsmiljöverket ha befogenheten att bestämma i vilka fall en föreskrift lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Området där det ska vara möjligt att föreskriva sanktionsavgift måste dock liksom tidigare vara klart angivet i arbetsmiljölagen.

Utredningens bedömning när det gäller möjligheten att utöka området för sanktionsavgifter är följande.

Föreskrifter med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen

Enligt nuvarande regler får Arbetsmiljöverket meddela föreskrifter om sanktionsavgift för överträdelse av en föreskrift enligt 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen. Utredningen menar emellertid att verket bör ha möjlighet att sanktionera föreskrifter enligt samtliga bemyndiganden i 4 kap. 1–8 §§ med sanktionsavgift. Som nämnts är avsikten att Arbetsmiljöverket för varje enskild föreskrift ska avgöra om föreskriften lämpar sig för sanktionsavgift. Bemyndiganden i 4 kap. 1–8 §§ avser i huvudsak krav där det i det enskilda fallet kan avgöras utan skönsmässig bedömning huruvida kravet är uppfyllt eller inte. Bemyndigandena är i stor utsträckning utformade så att de ger ett tämligen vidsträckt utrymme för föreskrifter med olikartat innehåll. Detta gäller inte minst 4 kap. 4–7 §§ och 8 § andra stycket som i dag inte kan användas som grund till föreskrifter kopplade till sanktionsavgift. Mot bakgrund av att det är meningen att Arbetsmiljöverket från fall till fall ska välja om en föreskrift lämpar sig för sanktionsavgift eller inte, anser utredningen att det ter sig godtyckligt att utesluta vissa av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ från möjligheten att föreskriva sanktionsavgift.

Några exempel kan illustrera detta. Med stöd av 4 kap. 4 § har föreskrivits om förbud att använda vissa ämnen, bl.a. kvartshaltigt material, blyhaltig färg och viss hårdplast till vissa specificerade typer arbete. Dessa regler är straffsanktionerade och kan i dag inte kopplas till sanktionsavgift. Med stöd av 4 kap. 2 § har föreskrivits att rivning av visst asbesthaltigt material inte får ske utan tillstånd. Kravet gäller dock inte bl.a. enstaka rivning med varaktighet under en mantimme. Denna regel är i dag sanktionerad med sanktionsavgift. Det är svårt att se varför sanktionsavgift skulle vara mindre naturligt i det ena fallet än i det andra.

Med stöd av 4 kap. 5 § har föreskrivits om skyldighet för arbetsgivaren att föranstalta om medicinska kontroller bl.a. av arbetstagare som exponeras för vissa angivna ämnen. Det är svårt att se varför sådana kontroller inte skulle kunna kopplas till sanktionsavgift, på samma sätt som kontroll av farliga anordningar som föreskrivits med stöd av 4 kap. 1 §.

Inte heller föreskrift med stöd av 4 kap. 6 § om att en gravid arbetstagare inte får beordras att utföra nattarbete eller vissa andra specificerade slag av arbete kan sägas var mindre lämpad för sanktionsavgift än de nyssnämnda bestämmelserna. Detsamma

gäller föreskrift som meddelats med stöd av 4 kap. 7 § om skyldighet för arbetsgivare att föra register vid läkarkontroll.

Med stöd av 8 § andra stycket har föreskrivits om bl.a. arbetsmiljöplan och dokumentation vid byggnadsarbete. Det är svårt att se varför dessa bestämmelser inte skulle lämpa sig för sanktionering genom sanktionsavgift. En sådan avgift skulle t.ex. kunna bestämmas med hänsyn till antalet sysselsatta och/eller antalet mandagar som byggnadsarbetet omfattar.

Föreskrifter enligt 4 kap. 9 och 10 §§ arbetsmiljölagen

Det har i utredningen diskuterats huruvida vissa föreskrifter som Arbetsmiljöverket meddelar med stöd av 4 kap. 9 och 10 §§ arbetsmiljölagen skulle lämpa sig för sanktionsavgift.

4 kap. 9 § avser föreskrifter om skyldighet för läkare att göra anmälan om sjukdom som kan ha samband med arbete. Utredningen finner att denna bestämmelse inte lämpar sig för sanktionsavgift, eftersom skyldigheten bygger på en skönsmässig bedömning av vad som ska anmälas.

4 kap. 10 § avser ytterligare föreskrifter utöver dem som avses med bemyndigandena i 4 kap. 1–9 §§. Utredningen konstaterar att det utan tvekan finns föreskrifter enligt 4 kap. 10 § som lämpar sig för sanktionsavgift. Som exempel har från Arbetsmiljöverkets sida framförts vissa krav angående användning och utformning av skyddsanordningar mot fall från tak eller eljest till lägre nivå.

Utredningen har övervägt att ge Arbetsmiljöverket möjlighet att koppla sanktionsavgift till en föreskrift enligt 4 kap. 10 §. Förutsättningen för användning av sanktionsavgift skulle givetvis vara att verket bedömer att föreskriften lämpar sig för sanktionsavgift och att de förutsättningar som anges i 8 kap. 5 § andra stycket är uppfyllda. En sådan ordning skulle ge Arbetsmiljöverket möjlighet att i stort sett utan inskränkning pröva om föreskrifter som verket meddelar lämpar sig för sanktionsavgift. Skulle en föreskrift som är kopplad till sanktionsavgift vara alltför otydlig eller om förutsättningarna enligt 8 kap. 5 § andra stycket inte är uppfyllda kan det naturligtvis resultera i att påförande av sanktionsavgift i enskilda fall underkänns av domstol.

Utredningen finner dock vid en samlad bedömning att ramarna för myndighetens befogenhet att föreskriva om sanktionsavgifter måste anges i lag på ett tydligare sätt än vad som följer av 4 kap.

10 § arbetsmiljölagen. En rimlig avvägning är enligt utredningens mening att Arbetsmiljöverket inom ramen för bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ ges möjlighet att för varje föreskrift bedöma om föreskriften lämpar sig för sanktionsavgift eller om den bör vara sanktionerad enbart genom att det finns möjlighet att meddela föreläggande/förbud.

Föreskrifter om skyddsanordningar mot fall

Med hänsyn till påpekande att vissa föreskrifter om skydd mot fall från tak m.m. skulle lämpa sig för sanktionsavgift föreslår utredningen att ett särskilt bemyndigande om föreskrifter angående fallskydd införs i 4 kap. 1 § arbetsmiljölagen. Härav följer att föreskrifter om fallskydd i fortsättning ska meddelas med stöd av det nya bemyndigandet och att verket, när en sådan föreskrift meddelas, kan välja om den ska sanktioneras med sanktionsavgift eller ej.

Föreskrifter om minderåriga enligt 5 kap. arbetsmiljölagen

Utöver det som hittills har behandlats anser utredningen att föreskrifter med stöd av 5 kap 4 och 5 §§ bör kunna sanktioneras med sanktionsavgift. Utredningen har i avsnitt 6.2.2 lagt fram skäl för att föreskrifter enligt 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen även i fortsättningen bör vara förknippade med straffsanktion. Dessa föreskrifter handlar om vilka slag av arbeten som är tillåtna för olika grupper av minderåriga och om olika villkor för arbetet. Föreskrifterna har funnits länge och kan, liksom straffsanktionen, antas vara förhållandevis välkända. Detta visar sig bl.a. i att mycket få överträdelser anmäls. Att införa nya bestämmelser som inbegriper sanktionsavgift på detta särskilda område, skulle enligt utredningens uppfattning inte bidra till större regelefterlevnad. En bidragande orsak är också att det på detta område i många fall fordras en skönsmässig bedömning för att avgöra om överträdelse skett.

Föreskrifter enligt 5 kap. 4 § om skyldighet att föra register vid läkarundersökning lämpar sig däremot för sanktionsavgift på samma sätt som föreskrifter enligt 4 kap. 7 § om register vid läkarundersökning. Detsamma gäller föreskrifter om arbetstid för minderåriga enligt 5 kap. 5 §, i analogi med vad som sägs i kapitel 7

nedan beträffande övriga arbetstidsbestämmelser. Det förutsätts att samtliga föreskrifter om arbetstid för minderåriga meddelas med stöd av 5 kap. 5 §.

6.3.3 Sanktionsavgifternas storlek och förfarandet

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska vara lägst 1 000 och högst 1 miljon kronor. Förfarandet med avgiftsföreläggande enligt 8 kap. 9 § ska vara obligatoriskt. I övrigt ska vad som sägs om sanktionsavgifter i 8 kap. 5–10 §§ fortfarande gälla.

De nuvarande bestämmelserna om sanktionsavgift i 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen har i huvudsak fortfarande giltighet och bör behållas.

Avgift ska betalas även om en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Jämningsregeln i 8 kap. 6 § är enligt utredningens bedömning lämpligt utformad.

Utredningen anser dock att vissa förändringar bör göras.

Högsta belopp för sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen är i dag 100 000 kronor. I vissa fall kan vinsten av att bryta mot en regel var väsentligt större. Som exempel kan nämnas återkommande besiktning av vissa mycket stora tryckkärl (cisterner). Även praxis från andra rättsområden talar för en väsentlig höjning av beloppet. För att sanktionen ska vara effektiv i samtliga fall där sanktionsavgift är aktuellt anser utredningen att högsta belopp bör höjas till 1 miljon kronor.

Utredningen anser vidare att förfarandet med avgiftsföreläggande ska göras obligatoriskt vid påförande av sanktionsavgift. Såsom beskrivits i avsnitt 5.1.4 är detta regelmässigt förfarande i dag vid påförande av sanktionsavgift. Ett viktigt skäl att alltid använda avgiftsföreläggande är intresset av att använda såväl rättsväsendets som Arbetsmiljöverkets resurser på effektivast möjliga sätt. Utredningen kan inte se något skäl för att behålla två alternativa förfaranden för påförande av sanktionsavgift

6.4 Särskilt om vissa normgivningsfrågor

Utredningens bedömning och förslag: Föreskrifter som täcks av ordalydelsen i något av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen bör alltid utfärdas med stöd av dessa bemyndiganden och inte med stöd av 10 § i samma kapitel.

Adressaten i bemyndigandena i 4 kap. arbetsmiljölagen anges genomgående vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Som konstaterats i avsnitt 5.4 ska Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet meddelas med stöd av bemyndigande i arbetsmiljölagen och motsvarande bemyndigande i arbetsmiljöförordningen.

Ett problem med nuvarande ordning är att det råder en betydande oklarhet i fråga om vilka konkreta föreskrifter som kan eller bör grundas på bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ och därmed bli straffsanktionerade. Föreskrifter om t.ex. dokumentation eller riskbedömning, som i och för sig täcks av ordalydelsen i något av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§, men som inte har ansetts lämpa sig för straffsanktion, t.ex. regler om systematiskt arbetsmiljöarbete, har hittills i stället utfärdats med stöd av det allmänna bemyndigandet i 4 kap. 10 §, som inte är knutet till straffsanktion. Det har ansetts mer ändamålsenligt att dessa regler genomdrivs med föreläggande/förbud efter en bedömning i varje enskilt fall.

Enligt utredningens mening är det nödvändigt, för att undvika oförutsebarhet och tolkningsproblem, att de föreskrifter som täcks av ordalydelsen i ett visst bemyndigande, t.ex. om dokumentation, i motsats till vad som i dag är fallet, också utfärdas med stöd av detta bemyndigande. Enligt utredningens uppfattning är det ogörligt att omformulera bemyndigandena så att exempelvis dokumentationskrav, som bör genomdrivas med enbart föreläggande/förbud, separeras från dokumentationskrav som lämpar sig för sanktionsavgift.

Utredningen förordar istället en ordning som innebär dels att krav enligt föreskrifter ska kunna genomdrivas med föreläggande/förbud, dels att Arbetsmiljöverket ska ges möjlighet att bestämma vilka föreskrifter enligt 4 kap. 1–8 §§, som därutöver ska vara sanktionerade med sanktionsavgift. Eftersom verket ska kunna låta en viss föreskrift vara sanktionerad med enbart föreläggande/förbud, blir det inget problem att grunda exempelvis

dokumentationskrav i systematiskt arbetsmiljöarbete på bemyndigandet i 4 kap. 8 § andra stycket 4 (skyldighet att i övrigt upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt), eftersom detta inte längre är avgörande för valet av sanktion.

För att bemyndigandena i 4 kap. ska bli enhetligt utformade och bättre stämma överens med regeringsformens bestämmelser om normgivning föreslår utredningen också att i de fall där Arbetsmiljöverket har angivits som adressat ska adressaten i stället anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 Utredningens överväganden och förslag på arbetstidsområdet

7.1 Förelägganden och förbud

Utredningens förslag: Förelägganden och förbud vid tillsynen enligt lagarna på arbetstidsområdet ska alltid förenas med vite, även mot staten som arbetsgivare. Bestämmelserna i 23 § arbetstidslagen, 25 § lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 9 § lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och 26 § lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik upphävs.

Förelägganden enligt 17 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete förenas med vite. Straffsanktionen för underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande från Arbetsmiljöverket i 19 § i lagen tas bort.

Bestämmelser införs som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning.

Utredningens överväganden när det gäller frågan om att alltid förena förelägganden och förbud i arbetsmiljöärenden med vite gäller även förelägganden och förbud vid tillsynen över efterlevnaden av arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete (vägarbetstidslagen), lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. En ordning där förelägganden och förbud alltid förenas med vite skulle öka tydligheten i systemet. En särbehandling av statliga arbetsgivare är inte motiverad. Intresset av att sanktionssystemet är enhetligt och tydligt talar också för att alla arbetsgivare ska kunna föreläggas vite. Utredningens bedömning är därför att även förelägganden och förbud enligt dessa lagar alltid

ska förenas med vite och att detta även ska gälla statliga arbetsgivare.

När ett föreläggande eller förbud förenats med vite är påföljden för den som inte följer föreläggandet eller rättar sig efter förbudet att det utsatta vitet kan dömas ut. Det ska inte vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot den som inte följer ett föreläggande eller bryter mot ett meddelat förbud. Om förelägganden och förbud alltid förenas med vite och valmöjligheten som finns i dag tas bort kan därför straffbestämmelserna i de nämnda lagarna tas bort.

Utredningen föreslår därför att 22 § arbetstidslagen, 24 § vägarbetstidslagen, 7 § lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och 25 § lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik ska ändras så att det anges att i beslut om förelägganden eller förbud ska Arbetsmiljöverket respektive Transportstyrelsen sätta ut vite och att det i bestämmelserna anges att föreläggandet eller förbudet även kan riktas mot staten som arbetsgivare.

Utredningen föreslår också att straffbestämmelserna i 23 § arbetstidslagen, 25 § vägarbetstidslagen, 9 § lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och 26 § lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik upphävs.

För att undvika att hamna i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning och möjliggöra att Arbetsmiljöverket kan agera på ett ändamålsenligt sätt vid tillsynen i varje enskilt fall anser utredningen att det bör införas bestämmelser som reglerar att vite och straff eller sanktionsavgift inte kan utgå för samma gärning även i dessa lagar på arbetstidsområdet.

När det gäller utformningen av sådana bestämmelser som utesluter möjligheten att kombinera vite och straff eller sanktionsavgift föreslår utredningen mot bakgrund av den bedömning som redovisats i avsnitt 6.1.2 att även konfliktlösningsreglerna i lagarna på arbetstidsområdet utformas på det sätt som angivits i det avsnittet i avvaktan på översynen av hur bestämmelser som reglerar hur vite och straff ska förhålla sig till varandra bör utformas.

Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete

När det gäller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete finns det inte någon möjlighet för Arbetsmiljöverket att förena ett föreläggande med vite. Det är alltid direkt straffbelagt att inte rätta sig efter ett föreläggande från Arbetsmiljöverket. Sanktionsmöjligheten bör vara densamma enligt denna lag som enligt de övriga lagarna på arbetstidsområdet. Utredningen anser inte att det finns några särskilda skäl som motiverar en skillnad i regleringen.

Utredningen föreslår därför att det i 17 § i lagen anges att förelägganden ska förenas med vite och att straffsanktionen för underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande från Arbetsmiljöverket i 19 § tas bort.

7.2 Straff

7.2.1 Arbetstidslagen

Utredningens förslag: Straffsanktionen för överträdelse av bestämmelserna i 5–10 a §§, 11 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 §, 12 §, 13 § och 14–16 §§ i arbetstidslagen tas bort. Lämnande av oriktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerat.

Enligt första punkten i 24 § arbetstidslagen är det direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet utan att undantag eller avvikelse gjorts i kollektivavtal anlita en arbetstagare i strid mot bestämmelserna om ordinarie arbetstid och jourtid, övertid och mertid i 5–10 a §§ liksom mot bestämmelserna om besked om arbetstidens förläggning, nattvila, veckovila och rast i 12 §, 13 § resp. 14–16 §§ samt att bryta mot bestämmelsen om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid i 11 § och föreskrifter om hur anteckningarna ska föras som Arbetsmiljöverket har meddelat (AFS 1982:17 Jourtid, övertid och mertid).

Vid överträdelse av bestämmelserna om övertid och nödfallsövertid i 8 och 9 §§ utgår också en övertidsavgift vid sidan av straffet. Frågan om påförande av övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan av allmän åklagare.

Enligt andra punkten i samma paragraf är det, liksom enligt arbetsmiljölagen, direkt straffbelagt att uppsåtligen eller av oakt-

samhet lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt till Arbetsmiljöverket.

Som konstaterats i avsnitt 5.1.5 har Arbetsmiljöverket i praktiken mycket lite tillsyn när det gäller efterlevnaden av arbetstidsreglerna utöver hanteringen av dispensärendena. Det görs mycket få åtalsanmälningar och i de ärenden utredningen fått uppgift om skedde lagföring i knappt hälften av fallen där åtalsanmälan gjorts. Mot den bakgrunden anser utredningen som angivits i avsnitt 5.1.5 att det kan ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att bestämmelserna är straffbelagda och att straffsanktion därför inte anses vara den mest effektiva regleringen för att åstadkomma efterlevnad av arbetstidsreglerna. Inte heller krävs straffsanktion med hänsyn till allvaret i överträdelserna. Andra medel än straff bör därför användas för att åstadkomma efterlevnad av bestämmelserna.

Bestämmelserna i arbetstidslagen är så utformade att det normalt är lätt att konstatera om en överträdelse har skett eller inte. En del bestämmelser innehåller emellertid också kriterier som gör att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet av om förutsättningarna för att bestämmelsen ska tillämpas varit uppfyllda. Övertid och mertid får exempelvis tas ut när det finns särskilt behov av ökad arbetstid. Nödfallsövertid får tas ut i den utsträckning som förhållandena kräver. Att en bedömning i det enskilda fallet alltså behöver göras kan tala emot att sanktionsavgift är en lämplig alternativ sanktion till straff. Trots att en sådan bedömning behöver göras har det ansetts lämpligt att införa de övertidsavgifter som finns i dag på arbetstidsområdet. Intresset av att bestämmelserna i lagen blir mer effektivt sanktionerade än i dag talar enligt utredningens bedömning ändå för att straffsanktionen ersätts med sanktionsavgift.

Det kan förekomma fall där överträdelser av reglerna inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet men utredningen anser att man kan utgå ifrån att överträdelser i de allra flesta fallen i vart fall har skett av oaktsamhet.

Det bör inte innebära några svårigheter att fastställa avgiftsbelopp för överträdelser av de flesta av bestämmelserna.

Övertidsavgiften infördes vid sidan av straffbestämmelsen som en skärpning av sanktionerna för överträdelser av bestämmelserna om övertid. Någon skärpning av sanktionerna ansågs inte nödvändig när det gällde övriga överträdelser och för dessa överträdelser finns det i dag inte någon sanktionsavgift vid sidan av straff-

sanktionen. Om straffsanktionen för överträdelse av reglerna i arbetstidslagen tas bort och ersätts av sanktionsavgifter försvinner den förstärkning av sanktionen för brott mot övertidsreglerna som avsågs när övertidsavgiften infördes. Mot bakgrund av att frågan om påförande av övertidsavgift endast kommit att prövas av allmän domstol i enstaka fall har det emellertid i praktiken inte blivit fråga om någon förstärkning av sanktionen när det gäller överträdelse av bestämmelserna om övertid.

Sammantaget är det utredningens bedömning att sanktionsavgifter är ett lämpligt alternativ till straff för de flesta av överträdelserna av bestämmelserna i arbetstidslagen. I några fall kan det vara så att överträdelserna lämpar sig bättre för att sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud. Det finns emellertid lämpliga alternativa sanktioner när det gäller samtliga överträdelser som är straffbelagda enligt 24 § första punkten i arbetstidslagen.

Det är därför utredningens bedömning att straffsanktionen för överträdelse av bestämmelserna i 5–10 a §§, 11 § och föreskrifter som meddelats med stöd av 11 §, 12 §, 13 § och 14–16 §§ i arbetstidslagen kan tas bort.

Utredningen föreslår således att straffsanktionen för överträdelser av bestämmelserna i arbetstidslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen tas bort.

Av de skäl som angivits i avsnitt 6.2.4 bör straffsanktionen för lämnande av oriktig uppgift behållas. Utredningen föreslår därför att lämnande av oriktiga uppgifter enligt arbetstidslagen även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerat.

7.2.2 Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Utredningens förslag: Straffsanktionen för överträdelser av lagens bestämmelser i 26 § 1 och 2 lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete tas bort. Lämnande av oriktiga uppgifter till en tillsynsmyndighet ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerat.

Enligt 26 § i vägarbetstidslagen är det direkt straffbart för en arbetsgivare att uppsåtligt eller av oaktsamhet förlägga arbetet så att en arbetstagares arbetstid överstigit vad som är tillåtet enligt bestäm-

melserna i lagen eller så att raster inte kunnat tas enligt vad som föreskrivs i 18 § första stycket i lagen.

Det är också direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligt eller av oaktsamhet

- inte informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning minst två veckor i förväg om inte undantag från denna skyldighet gjorts i kollektivavtal,
- inte registrera all arbetstid som omfattas av lagen och bevara registren enligt 20 §.

Slutligen är det direkt straffbelagt att uppsåtligt eller av oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt till Transportstyrelsen.

Vid överträdelse av bestämmelserna om övertid och nödfallsövertid i 7 och 8 §§ utgår också en övertidsavgift vid sidan av straffet. Frågan om påförande av övertidsavgift prövas av allmän domstol efter ansökan av allmän åklagare.

Samma bedömning som har gjorts när det gäller bestämmelserna i arbetstidslagen kan göras när det gäller motsvarande bestämmelser i vägarbetstidslagen. Sanktionsavgifter är ett lämpligt alternativ till straff för de flesta av överträdelserna av bestämmelserna i lagen. I några fall kan det vara så att överträdelserna lämpar sig bättre för att sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud. Det finns emellertid lämpliga alternativa sanktioner när det gäller samtliga överträdelser som är straffbelagda enligt 26 § 1 och 2 i lagen.

Det är således utredningens bedömning att straffsanktionen för dessa överträdelserna av lagens bestämmelser kan tas bort.

Utredningen föreslår därför att straffsanktionen för överträdelser av lagens bestämmelser i 2 § 1 och 2 vägarbetstidslagen tas bort.

Av de skäl som angivits i avsnitt 6.2.4 bör även straffsanktionen för lämnande av oriktig uppgift behållas. Utredningen föreslår därför att lämnande av oriktiga uppgifter enligt vägarbetstidslagen även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerat.

7.2.3 Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Utredningens förslag: Straffsanktionen i 10 § i lagen om arbetstid m.m. för personal inom civilflyget för anlitande av arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i 4 § tas bort.

Enligt 10 § i lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget är det direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet utan att avvikelse gjorts i kollektivavtal anlita en arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i 4 §.

Även beträffande denna bestämmelse kan samma bedömning göras som gjorts när det gäller bestämmelserna i arbetstidslagen. Det är därför utredningens bedömning att straffsanktionen för anlitande av arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i lagen kan tas bort.

Utredningen föreslår därför att straffsanktionen i 10 § i lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget tas bort.

7.2.4 Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Utredningens förslag: Straffsanktionen för överträdelse av bestämmelserna i 27 § 1 och 2 lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik tas bort. Lämnande av oriktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerat.

Enligt 27 § i lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik är det direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet förlägga arbetet så att

- en arbetstagare inte fått dygnsvila enligt 6–9 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § andra stycket eller veckovila enligt 11–13 §§
- arbetstagarens körtid överstigit vad som är tillåtet enligt 18 §
- arbetstagaren inte kunnat ta raster enligt vad som föreskrivs i 14 och 15 §§ såvida undantaget för tågförseningar i 17 § inte varit tillämpligt.

Det är också direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligen eller av oaktsamhet inte föra tjänstgöringslista som visar arbetstagnarnas faktiska arbetstid, dygnsvila, veckovila och raster samt schemalagda körtid och bevara listan enligt 20 §.

Slutligen är det direkt straffbelagt att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt till den myndighet som utövar tillsyn (Transportstyrelsen).

Även beträffande bestämmelserna i denna lag kan samma bedömning göras som gjorts när det gäller motsvarande bestämmelser i arbetstidslagen. Sanktionsavgifter är ett lämpligt alternativ till straff för de flesta av överträdelserna av bestämmelserna i lagen. I några fall kan det vara så att överträdelserna lämpar sig bättre för att sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud. Det finns emellertid lämpliga alternativa sanktioner när det gäller samtliga överträdelser som är straffbelagda enligt 27 § 1 och 2 i lagen.

Det är således utredningens bedömning att straffsanktionen för dessa överträdelserna av lagens bestämmelser kan tas bort.

Utredningen föreslår därför att straffsanktionen för överträdelser av bestämmelserna i lagen i 27 § 1 och 2 i lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik tas bort.

Av de skäl som angivits i avsnitt 6.2.4 bör även straffsanktionen för lämnande av oriktig uppgift behållas. Utredningen föreslår därför att lämnande av oriktiga uppgifter enligt lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik även fortsättningsvis ska vara straffsanktionerat.

7.3 Sanktionsavgifter

7.3.1 En ökad användning av sanktionsavgifter på arbetstidsområdet

Utredningens bedömning: Det blir en effektivare reglering med en ökad användning av sanktionsavgifter.

Även när det gäller överträdelser av bestämmelserna i lagarna på arbetstidsområdet gör utredningen som nämnts i avsnitt 5.1.5 den bedömningen att det skulle bli väsentligt effektivare om man i ökad omfattning inför sanktionsavgifter istället för straffsanktion.

Ett ökat antal arbetsplatser saknar kollektivavtal. I dessa fall gäller lagens bestämmelser och det behöver finnas en lämplig sank-

tion för överträdelse av bestämmelserna. När det gäller de flesta av överträdelseerna, för vilka straffsanktionen föreslås tas bort, är det inte tillräckligt att Arbetsmiljöverket kan använda sig av föreläggande och förbud för att få till stånd efterlevnad av arbetstidsreglerna i det enskilda fallet utan det bör också finnas ett generellt hot om påföljd för överträdelse av bestämmelsen.

Med en ordning med sanktionsavgifter behåller Arbetsmiljöverket kontrollen över ärendet. Reaktionen bör även kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen.

Enligt de bestämmelser som gäller i dag ska sanktionsavgift betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet och avgiften påförs den fysiska eller juridiska person som drev verksamheten där överträdelsen skedde. Med en sådan reglering bör den omständigheten att det inte behöver bevisas att en viss person begått överträdelsen uppsåtligt eller av oaktsamhet kunna leda till att sanktion fastställs i fler fall än i dag då många åtalsanmälningar resulterar i att förundersökning inte inleds eller läggs ner p.g.a. bevissvårigheter på den subjektiva sidan.

När lagföring sker för brott mot bestämmelserna i arbetstidslagarna blir påföljden normalt ett lågt bötesstraff. Sanktionsavgiftsbeloppen kan så gott som alltid antas väsentligt överstiga de böter som det kan bli fråga om vid straffsanktion.

Utredningen föreslår mot den här bakgrunden en utökad användning av sanktionsavgifter på arbetstidsområdet.

7.3.2 Arbetstidslagen

Utredningens förslag: Sanktionsavgift införs för överträdelse av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid och sammanlagd arbetstid i 5–10 a §§, dygnsvila i 13 § och veckovila i 14 § arbetstidslagen.

Bestämmelserna om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid i 11 §, lämnande av besked om förändring i den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning enligt 12 § och om raster i 15 och 16 §§ sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud.

I arbetstidslagen framgår de materiella reglerna direkt i lagen och i 24 § anges det vilka överträdelser av lagens bestämmelser som är straffbelagda. Endast när det gäller förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid finns det närmare bestämmelser i föreskrift meddelad av Arbetsmiljöverket som är direkt straffbelagda. I de fall där det bedöms lämpligt att ersätta straffsanktionen med sanktionsavgift bör avgiftsbeloppet kunna anges i lagen.

Bestämmelserna om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid och sammanlagd arbetstid i 5–10 a §§ lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det gäller även bestämmelserna om dygnsvila i 13 § och veckovila i 14 §. Det belopp avgiften ska utgå med kan lämpligen knytas till antal timmar otillåten arbetstid eller jourtid per arbetstagare, dvs. det antal timmar varje arbetstagare anlitas i strid mot de aktuella bestämmelserna. Beloppet kan beräknas på samma sätt som i dag gäller för övertidsavgift enligt 26 § arbetstidslagen och 28 § vägarbetstidslagen.

Brott mot bestämmelsen i 11 § om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid och föreskriften AFS 1982:17, som meddelats med stöd av 11 §, lämpar sig enligt utredningens bedömning bäst att sanktioneras med förelägganden och förbud.

Bestämmelsen i 12 § om arbetsgivares skyldighet att lämna besked om ändringar i den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning minst två veckor i förväg innehåller kriterier som gör att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet av om förutsättningarna för att det ska ha varit tillåtet att lämna informationen kortare tid i förväg än två veckor, vilket gör att bestämmelserna lämpar sig mindre väl för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det är också svårt att finna en lämplig beräkningsgrund för

hur en sanktionsavgift för överträdelse av denna bestämmelser ska beräknas. Utredningen anser därför inte att denna bestämmelse lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Bestämmelserna bör istället genomdrivas med föreläggande eller förbud.

Bestämmelserna om raster i 15 och 16 §§ innehåller kriterier som gör att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet av om förutsättningarna för att bestämmelsen ska tillämpas varit uppfyllda, vilket gör att bestämmelserna lämpar sig mindre väl för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det är också svårt att finna en lämplig beräkningsgrund för hur en sanktionsavgift för överträdelse av dessa bestämmelser ska beräknas. Utredningen anser därför att inte heller dessa bestämmelser lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Även dessa bestämmelser bör istället genomdrivas med föreläggande eller förbud.

7.3.3 Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Utredningens förslag: Sanktionsavgift införs för överträdelse av bestämmelserna om övertid och mertid i 6–9 §§, sammanlagd arbetstid i 12 §, nattarbete i 15 § och viloperioder för lärlingar och praktikanter i 17 § i lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

Bestämmelsen i 16 § om skyldighet för arbetsgivaren att informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning, bestämmelsen om raster i 18 § och bestämmelsen i 20 § om skyldighet att registrera arbetstid sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud.

I vägarbetstidslagen framgår de materiella reglerna direkt i lagen och i 26 § anges det vilka överträdelser av lagens bestämmelser som är straffbelagda. I de fall där det bedöms lämpligt att ersätta straffsanktionen med sanktionsavgift bör avgiftsbeloppet kunna anges i lagen.

Bestämmelserna om jourtid, övertid, mertid, sammanlagd arbetstid, nattarbete och vilotid för lärlingar och praktikanter i 5–9, 12, 15 och 17 §§ lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det belopp avgiften ska utgå med kan lämpligen knytas till antal timmar otillåten arbetstid per arbetstagare. Beloppet kan beräknas på samma sätt som i dag gäller för övertidsavgift enligt 26 § arbetstidslagen och 28 § vägarbetstidslagen.

Bestämmelsen i 16 § om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning minst två veckor i förväg innehåller kriterier som gör att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet av om förutsättningarna för att det ska ha varit tillåtet att lämna informationen kortare tid i förväg än två veckor, vilket gör att bestämmelserna lämpar sig mindre väl för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det är också svårt att finna en lämplig beräkningsgrund för hur en sanktionsavgift för överträdelse av denna bestämmelse ska beräknas. Utredningen anser därför inte att denna bestämmelse lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Bestämmelserna bör istället genomdrivas med föreläggande eller förbud.

Bestämmelsen om raster i 18 § lämpar sig också mindre väl för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det är svårt att finna en lämplig beräkningsgrund för hur en sanktionsavgift för överträdelse av denna bestämmelse ska beräknas. Bestämmelsen bör istället genomdrivas med föreläggande eller förbud.

Bestämmelsen i 20 § om skyldigheten för arbetsgivare att registrera all arbetstid och bevara registren lämpar sig enligt utredningens bedömning bäst att sanktioneras med förelägganden och förbud.

7.3.4 Lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Utredningens förslag: Sanktionsavgift införs för överträdelse av bestämmelserna om årsarbetstid i 4 § lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.

I dag är det direkt straffbelagt för en arbetsgivare att uppsåtligt eller av oaktsamhet anlita en arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i 4 § i lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.

Enligt utredningens bedömning är sanktionsavgift en lämplig alternativ sanktion till straff för denna överträdelse.

Det belopp avgiften ska utgå med kan lämpligen knytas till antal timmar otillåten arbetstid för varje anställd och beräknas på samma sätt som i dag gäller för övertidsavgift enligt 26 § arbetstidslagen och 28 § vägarbetstidslagen.

7.3.5 Lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Utredningens förslag: Sanktionsavgift införs för överträdelse av bestämmelserna om dygnsvila i 6–9 §§, veckovila i 11–13 §§ och körtid 18 § i lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

Bestämmelserna om raster i 14 och 15 §§ och bestämmelsen i 20 § om skyldighet att föra tjänstgöringslista sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud.

I lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik framgår de materiella reglerna direkt i lagen och i 27 § anges det vilka överträdelser av lagens bestämmelser som är straffbelagda. I de fall där det bedöms lämpligt att ersätta straffsanktionen med sanktionsavgift bör avgiftsbeloppet kunna anges i lagen.

Bestämmelserna om dygnsvila i 6–9 §§, veckovila i 11–13 §§ och körtid i 18 § lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Beloppet avgiften ska utgå med kan lämpligen knytas till antal timmar otillåten arbetstid för varje anställd och beräknas på motsvarande sätt som dagens overtidsavgifter.

Bestämmelserna om raster i 14 och 15 §§ lämpar sig däremot mindre väl för att sanktioneras med sanktionsavgift. Det är svårt att finna en lämplig beräkningsgrund för hur en sanktionsavgift för överträdelse av dessa bestämmelser ska beräknas. Bestämmelserna bör istället genomdrivas med föreläggande eller förbud.

Bestämmelsen i 20 § om förande av tjänstgöringslista lämpar sig enligt utredningens bedömning bäst att sanktioneras med föreläggande och förbud.

7.3.6 Lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete

Utredningens förslag: Sanktionsavgift införs för överträdelser av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid och nattvila i 2–4 och 9 §§ i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Bestämmelsen i 6 § om förande av anteckningar om övertid sanktioneras enbart med föreläggande eller förbud.

De materiella bestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är inte direkt straffsanktionerade. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid, förande av anteckningar om övertid och nattvila och veckovila i 2–4, 6 och 9 §§ följs. Åsidosätter en arbetsgivare sina skyldigheter i något hänseende som är underkastat tillsyn kan Arbetsmiljöverket förelägga arbetsgivaren att vidta rättelse. Det är straffbelagt att underlåta att rätta sig efter föreläggande som Arbetsmiljöverket har meddelat. Utredningen föreslår att föreläggande enligt denna lag liksom enligt de andra lagarna ska förenas med vite och att straffsanktionen ska tas bort.

En första fråga är om efterlevnad av bestämmelserna i denna lag bara ska kunna åstadkommas med föreläggande med vite i det enskilda fallet eller om det finns skäl att införa sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna. Utredningen anser att de materiella reglerna, vilkas efterlevnad Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över, bör vara direkt sanktionerade i lagen på samma sätt som de materiella bestämmelserna i de övriga lagarna på arbetstidsområdet. Härigenom skulle man åstadkomma en enhetlig reglering av sanktionerna på arbetstidsområdet.

Bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid och nattvila i 2–4 och 9 §§ lämpar sig för att sanktioneras med sanktionsavgift. Beloppet avgiften ska utgå med kan lämpligen knytas till antal timmar otillåten arbetstid för varje anställd och beräknas på motsvarande sätt som dagens övertidsavgifter.

Bestämmelsen om förande av anteckningar om övertid i 6 § lämpar sig enligt utredningens bedömning bäst att sanktioneras med förelägganden och förbud.

7.3.7 Förfarandet vid påförande av sanktionsavgift

Utredningens förslag: Förfarandet med avgiftsföreläggande och prövning av förvaltningsdomstol efter ansökan av tillsynsmyndigheten om föreläggandet inte godkänns införs för prövning av påförande av sanktionsavgift i arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Sanktionsavgift ska tas ut även om en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Bestämmelsen om jämkning och eftergift av avgiften utformas på motsvarande sätt som i arbetsmiljölagen. Bestämmelserna om tidsfrist för delgivning av ansökan, verkställighet av beslut om att avgift ska tas ut och preskription av påförd avgift behålls.

På arbetstidsområdet prövas i dag frågan om påförande av overtidsavgift av allmän domstol efter ansökan som ska göras av allmän åklagare.

När det gäller prövningen av frågan om påförande av sanktionsavgift föreslår utredningen på arbetsmiljöområdet att förfarandet med avgiftsföreläggande ska göras obligatoriskt.

Flera av de straffbelagda bestämmelserna i de aktuella lagarna på arbetstidsområdet innehåller kriterier som gör att en bedömning behöver göras i det enskilda fallet av om förutsättningarna för att bestämmelsen ska tillämpas varit uppfyllda. Övertid och mertid får exempelvis tas ut när det finns särskilt behov av ökad arbetstid. Nödfallsövertid får tas ut i den utsträckning som förhållandena kräver. Denna omständighet kan tala för att det inte är lämpligt att påförande av sanktionsavgift prövas av tillsynsmyndigheten inom ramen för ett förfarande med avgiftsföreläggande utan att prövningen bör göras av domstol.

Om straffsanktionen för överträdelserna tas bort finns emellertid inte längre sambandet med väckandet av åtal vid allmän domstol.

Det blir också ett mer enhetligt system om förfarandet med avgiftsföreläggande införs även på arbetstidsområdet.

I förfarandet på arbetsmiljöområdet prövas frågan om påförande av sanktionsavgift av förvaltningsrätten efter ansökan av Arbets-

miljöverket om ett avgiftsföreläggande inte godkänns. Den som framför invändningar mot att påföras avgiften kan inte påföras avgiften utan prövning av domstol. Härigenom finns en rättssäkerhetsgaranti.

Eftersom bestämmelserna i lagarna på arbetstidsområdet till stor del helt eller delvis har ersatts med bestämmelser i kollektivavtal kan det förväntas att antalet ärenden som gäller påförande av sanktionsavgift blir litet.

Sammantaget är det utredningens bedömning att förfarandet vid prövningen av påförande av sanktionsavgift bör vara detsamma på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet och att systemet med prövning genom avgiftsföreläggande bör införas även på arbetstidsområdet.

Utredningen föreslår därför att förfarandet med avgiftsföreläggande och prövning av förvaltningsdomstol efter ansökan av tillsynsmyndigheten om föreläggandet inte godkänns införas för prövning av påförande av sanktionsavgift i arbetstidslagen, vägarbetstidslagen, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Det fordras inte att en överträdelse har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet för att övertidsavgift enligt arbetstidslagen och vägarbetstidslagen ska kunna tas ut. Detta anges emellertid inte uttryckligen i lagtexten. Även den sanktionsavgift som föreslås införas i arbetstidslagarna bör tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. För tydlighetens skull bör detta uttryckligen anges i lagtexten.

Liksom när det gäller sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen och övertidsavgift enligt arbetstidslagen och vägarbetstidslagen bör det finnas en möjlighet att jämka eller efterge avgiften. Jämkningsbestämmelsen bör utformas på samma sätt som i arbetsmiljölagen.

Bestämmelserna om tidsfrist för delgivning av ansökan, verkställighet av beslut om att avgift ska tas ut och preskription av påförd avgift, som i stort sett är likadant utformade i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och vägarbetstidslagen, bör behållas. Det gäller i detta sammanhang även möjligheten för regeringen att meddela föreskrift om att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp, som finns enligt arbetstidslagen och vägarbetstidslagen.

8 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013. Arbetsmiljöverket bör ges i uppdrag att ta fram de föreskrifter, som behövs för att ersätta straffsanktionerade regler med sanktionsavgift. Dessa föreskrifter bör träda i kraft samtidigt som lagändringarna.

Arbetsmiljölagen

Som tidigare motiverats bör de i dag straffsanktionerade bestämmelserna i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter i huvudsak sanktioneras med sanktionsavgift i stället för med straff. Sanktionsavgift ska normalt kunna utgå för regelbrott i förfluten tid samtidigt som föreläggande används för att förhindra upprepad överträdelse i framtiden. För vissa regler torde genomdrivande med enbart föreläggande framstå som det mest ändamålsenliga. Beträffande ett fåtal regler har utredningen föreslagit att straffsanktionen bibehålls.

Som tidigare framhållits bör det vara Arbetsmiljöverkets uppgift att, inom ramen för det givna bemyndigandet, välja ut vilka föreskrifter som ska vara sanktionerade med sanktionsavgift. Ett viktigt skäl till detta är att valet är beroende av den enskilda föreskriftens utformning. Det kan i många fall bli aktuellt för Arbetsmiljöverket att förtydliga en materiell regel, i samband med att den knyts till sanktionsavgift. Vidare ska verket för varje aktuell föreskrift ange hur sanktionsavgiften ska beräknas.

De ifrågavarande straffbestämmelserna bör inte upphävas innan Arbetsmiljöverket har gjort den beskrivna genomgången av föreskrifterna och de nya bestämmelserna om sanktionsavgift i huvudsak finns på plats. I annat fall skulle ett stort antal bestämmelser bli lämnade utan en adekvat sanktionering under mellan-

tiden. Det bör enligt utredningens uppfattning vara möjligt att hinna ta fram de föreskrifter som behövs om ikraftträdandet för de föreslagna lagändringarna sätts till den 1 juli 2013.

Arbetsmiljöverket bör få ett uppdrag av regeringen att, inom den angivna tiden, ta fram och besluta de aktuella föreskrifterna. Häre ingår även att bearbeta de materiella föreskrifterna i den mån det behövs med anledning av att de ska knytas till sanktionsavgift.

Arbetstidslagstiftningen

Även ändringarna i arbetstidslagstiftningen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2013.

Övergångsbestämmelser

Övergången från straff till sanktionsavgift och i vissa fall enbart föreläggande eller förbud medför inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

9 Konsekvensbeskrivning

Utredningens bedömning: Förslagen bidrar till bättre efterlevnad av arbetsmiljö- och arbetstidsbestämmelserna. De medför vidare ett förenklat regelsystem, som leder till minskade kostnader för Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna. Den enda förutsebara kostnaden är ett tillfälligt marginellt resursbehov hos Arbetsmiljöverket under cirka ett år.

Allmänt

På det område där straffsanktioner ersätts med sanktionsavgift och, i viss mån, av vitesföreläggande, kan detta förutses leda till ett väsentligt kraftfullare genomdrivande och därigenom bättre efterlevnad av arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna. Sanktionsavgifterna är effektivare och innebär att kortare tid förflyter mellan gärning och sanktion.

Detta kan antas bidra till bättre arbetsförhållanden, vilket i förlängningen kan antas leda till vinster för enskilda, företag och andra verksamheter samt för samhället.

Ett ytterligare syfte med förslagen är att åstadkomma en regelförenkling. En regelförenkling gör det lättare att överblicka regelsystemet och bidrar därmed även till att reglerna följs bättre. Regelförenklingen underlättar härutöver såväl företagens som tillsynsmyndigheternas verksamhet och medför därför effektivitetsvinster.

De samhällsekonomiska vinsterna av en bättre regelförförlevnad, liksom av ett tydligare och mera överskådligt regelsystem är dock svåra att mäta.

Besparing hos Polisen och Åklagarmyndigheten

En annan effekt om förslagen genomförs är en påtaglig resursbesparing inom polis- och åklagarväsendet.

Det kan konstateras att, inom det område där utredningen föreslår avskaffande av straffsanktioner, inkommer årligen, enligt Åklagarmyndighetens statistik, mellan 250 och 350 anmälningar till polis- och åklagarmyndigheterna. År 2010 ledde enligt samma statistik knappt 30 procent av anmälningarna till lagföring. Det måste dock antas att ett avsevärt arbete har lagts ner även på de fall som inte lett till lagföring, såväl hos åklagare och polis som hos Arbetsmiljöverket. Om utredningens förslag genomförs, leder det till minskade kostnader hos Polisen och Åklagarmyndigheten.

Minskningen av uppgifter hos polis och åklagare motsvaras inte av någon motsvarande ökning hos Arbetsmiljöverket, eftersom verket redan i dag lägger ner avsevärda resurser på utredning och anmälan av dessa ärenden. Det arbete som verket med det föreslagna systemet kommer att lägga ner på att driva sanktionsavgiftsärenden och ev. i något ökad utsträckning ärenden om vitesföreläggande, torde snarast vara mindre än det som i dag läggs ner från verkets sida på utredning och anmälan i straffsanktionsärenden.

Besparing hos domstolarna

Även på domstolssidan kan en besparing förutses.

Förändringen innebär en minskning av uppgifter hos de allmänna domstolarna. Antalet domar hos de allmänna domstolarna inom det område, där utredningen föreslår avskaffande av straffsanktion, kan med ledning av Domstolsverkets statistik uppskattas till ett 30-tal årligen.

Förslagen medför en mindre ökning av arbetsbördan hos förvaltningsrätterna. Ärenden om sanktionsavgift kommer emellertid att drivas av Arbetsmiljöverket genom avgiftsföreläggande utan inblandning av domstol. Endast i de fall då föreläggandet inte godkänns kommer ärendet att gå till förvaltningsrätt. Av de avgiftsförelägganden som meddelas med stöd av dagens regler om sanktionsavgift på arbetsmiljöområdet, är det knappt hälften som inte godkänns och alltså måste gå vidare till förvaltningsrätterna.

Om man utgår från att ungefär samma andel av avgiftsföreläggandena godkänns även i fortsättningen, är ett rimligt antagande att

besparingen hos de allmänna domstolarna motsvaras av en knappt hälften så stor ökning av uppgifter hos förvaltningsrätterna.

Ett antal bestämmelser som i dag är straffsanktionerade, kommer enligt förslagen att i framtiden endast kunna genomdrivas med föreläggande eller förbud. Detta kan ev. leda till en mindre ökning av antalet vitesförelägganden. Eftersom nästan alla förelägganden/förbud följs utan att gå till domstol, kan detta knappast leda till någon märkbart ökad börda för förvaltningsrätterna.

Tillfälligt resursbehov hos Arbetsmiljöverket

Den enda kostnadsökning som kan förutses av utredningens förslag, är en begränsad resursförstärkning av engångskaraktär hos Arbetsmiljöverket under cirka ett år. Resursbehovet avser att verket före ikraftträdandet av lagändringarna ska göra en genomgång av de ca. 170 bestämmelserna i verkets föreskrifter, som i dag är straffsanktionerade, och avgöra vilka som ska sanktioneras med sanktionsavgift, vidare utforma bestämmelser om beräkning av avgift samt, när det behövs, anpassa föreskrifternas innehåll med hänsyn till att sanktionsavgift ska användas.

Vitesföreläggande mot staten som arbetsgivare

Förslaget att vitesföreläggande ska kunna riktas även mot staten som arbetsgivare kan inte anses medföra någon statsfinansiell kostnad. Det ringa antalet förelägganden mot statliga organ (knappt tio årligen) ska ställas mot värdet av en bättre arbetsmiljö.

10 Författningskommentar

Det kan inledningsvis noteras att i den mån normgivningsbemyndigandena i de aktuella författningarna setts över har också en viss, begränsad, språklig modernisering i övrigt gjorts av respektive paragraf. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

3 kap. 3 a §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen om arbetsgivares anmälningsskyldighet beträffande olycksfall och allvarliga tillbud i arbetet fanns tidigare i 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166). En viss språklig justering har skett. I förtydligande syfte har den tidigare bestämmelsens första stycke delats upp i två stycken. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Anmälningsskyldigheten har kommenterats särskilt i avsnitt 6.2.6.

4 kap. 1 §

I andra stycket har det införts ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om användning och utformning av skyddsanordningar mot fall till lägre nivå. Syftet är att Arbetsmiljöverket ska kunna meddela föreskrifter om att sanktionsavgift ska utgå vid överträdelse av föreskrifter om sådana skyddsanordningar.

4 kap. 2–7, 9 och 10 §§

I dessa paragrafer har normgivningsbemyndigandet ändrats på så sätt att adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att utformningen av bemyndigandet ska stämma bättre överens med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Dessutom har vissa språkliga justeringar gjorts.

5 kap. 2–5 §§

I dessa paragrafer har normgivningsbemyndigandet ändrats på så sätt att adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att utformningen av bemyndigandet ska stämma bättre överens med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Dessutom har vissa språkliga justeringar gjorts.

7 kap. 7 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är dock inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande eller ett förbuds-föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud.

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att den valmöjlighet Arbetsmiljöverket har haft när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite har tagits bort. Förelägganden och förbud ska alltid förenas med vite. Det har också tydliggjorts att detta även gäller förelägganden och förbud som riktas mot staten som arbetsgivare. Frågan om vite mot staten behandlas särskilt i avsnitt 6.1.4.

8 kap. 2 §

Ändringen innebär att straffsanktionen för överträdelse av Arbetsmiljöverkets föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§, föreskrifter om förande av register vid läkarunder-

sökning av minderåriga enligt 5 kap. 4 § och föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga enligt 5 kap. 5 § har tagits bort. I förtydligande syfte har också några mindre språkliga justeringar gjorts.

Bland de straffbelagda handlingarna som räknas upp i första stycket har i en ny femte punkt underlåtelse att lämna underrättelse till Arbetsmiljöverket om olycksfall och allvarliga tillbud enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 3 a § förts in. Denna anmälningskyldighet, som tidigare reglerades i 2 § arbetsmiljöförordningen, ska även fortsättningsvis vara straffsanktionerad. Att anmälningskyldigheten är straffsanktionerad kommer därmed att framgå direkt av lagen.

Eftersom straffsanktionen har tagits bort för överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ och 5 kap. 4 och 5 §§ kan inte både straff och sanktionsavgift komma ifråga för en överträdelse av sådana föreskrifter. Bestämmelsen i andra stycket, som reglerar att det inte ska dömas till ansvar om det för överträdelsen har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift, behövs därför inte längre och har tagits bort.

I ett nytt andra stycke har en s.k. konfliktlösningsregel införts. Bestämmelsen reglerar hur vite och straff är avsedda att förhålla sig till varandra och innebär att det inte ska dömas till straffrättsligt ansvar för en gärning som omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och straff, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

8 kap. 5 §

Normgivningsbemyndigandet har ändrats på så sätt att adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att utformningen av bemyndigandet ska stämma bättre överens med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Dessutom har en viss språklig justering gjorts.

Genom en ändring i paragrafen utökas också området för föreskrifter om sanktionsavgifter från att ha omfattat föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 § och 8 § första stycket till att omfatta föreskrifter inom samtliga områden som anges i 4 kap. 1–8 §§, föreskrifter om förande av register vid läkarundersökning av

minderåriga enligt 5 kap. 4 § och föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga enligt 5 kap. 5 §.

Frågan om omfattningen av området där Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter har behandlats i avsnitt 6.3.2.

Högsta beloppet för en sanktionsavgift höjs från 100 000 kr till 1 000 000 kr.

8 kap. 5 a §

I paragrafen, som är ny, görs ett undantag från möjligheten att ta ut sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Motsvarande undantag görs i lagen beträffande området för det straffrättsliga ansvaret. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

8 kap. 6 a §

Paragrafen är ny.

Förfarandet med avgiftsföreläggande i 8 kap. 9 § arbetsmiljölagen, som Arbetsmiljöverket regelmässigt tillämpar i fall då det är aktuellt att ta ut en sanktionsavgift, har gjorts obligatoriskt och bestämmelsen om förfarandet i 9 § har förts in i den nya 6 a §.

8 kap. 7 §

Paragrafen har ändrats som en följd av att förfarandet med avgiftsföreläggande har gjorts obligatoriskt.

Detta innebär att frågan om sanktionsavgift ska tas ut alltid ska prövas av Arbetsmiljöverket genom ett avgiftsföreläggande. Framför den som avgiftsföreläggandet riktas mot invändningar mot att påföras avgiften eller hör denne inte av sig inom angiven tid får Arbetsmiljöverket ta ställning till om en ansökan om att sanktionsavgift ska tas ut ska ges in till förvaltningsrätten. Den som framför invändning mot att påföras sanktionsavgift eller inte besvarar ett avgiftsföreläggande kan således inte bli skyldig att betala sanktionsavgift utan att frågan prövas av domstol.

10.2 Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

11 §

Normgivningsbemyndigandet har ändrats på så sätt att adressaten anges vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet är att utformningen av bemyndigandet ska stämma bättre överens med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Dessutom har en viss språklig justering gjorts.

22 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande eller ett förbuds föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud.

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att den valmöjlighet Arbetsmiljöverket har haft när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite har tagits bort. Föreläggande och förbud ska alltid förenas med vite. Det har också tydliggjorts att detta även gäller förelägganden och förbud mot staten som arbetsgivare. Frågan om vite mot staten behandlas särskilt i avsnitt 6.1.4.

24 §

Genom ändring i paragrafen har straffsanktionen för överträdelse av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid och sammanlagd arbetstid i 5–10 a §§, förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid i 11 § liksom föreskrifter som meddelats med stöd av 11 §, besked om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning i 12 §, dygnsvila i 13 §, veckovila i 14 § och raster i 15–16 §§ tagits bort.

I ett nytt andra stycke har en s.k. konfliktlösningsregel införts. Bestämmelsen reglerar hur vite och straff är avsedda att förhålla sig till varandra och innebär att det inte ska dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite

och straff, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

26 §

Sanktionsavgift införs som påföljd istället för straff när det gäller överträdelse av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, jourtid, övertid, mertid och sammanlagd arbetstid i 5–10 a §§, dygnsvila i 13 § och veckovila i 14 §. Sanktionsavgiften ersätter den övertidsavgift, som utgår vid överträdelse av bestämmelserna om allmän övertid i 8 § och nödfallsövertid i 9 §.

Sanktionsavgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgiften ska beräknas på samma sätt som övertidsavgiften och alltså utgå med en procent av det prisbasbelopp som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen begicks för varje otillåten arbetstimme eller jourtid för varje arbetstagar.

I tredje stycket görs ett undantag från möjligheten att ta ut sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Motsvarande undantag görs i lagen beträffande området för det straffrättsliga ansvaret. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2

Bestämmelsen om jämkning eller eftergift av avgiften i fjärde stycket har utformats på motsvarande sätt som i arbetsmiljölagen. Avgiften kan således jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt den angivna beräkningsgrunden.

27 §

I paragrafen regleras förfarandet vid prövningen av frågan om sanktionsavgift ska tas ut.

Frågan om sanktionsavgift ska tas ut prövas av Arbetsmiljöverket genom avgiftsföreläggande på motsvarande sätt som enligt arbetsmiljölagen. Det innebär att frågan om sanktionsavgift ska tas ut alltid ska prövas av Arbetsmiljöverket genom ett avgiftsföreläggande. Framför den som avgiftsföreläggandet riktas mot invändningar mot att påföras avgiften eller hör denne inte av sig inom

angiven tid får Arbetsmiljöverket ta ställning till om en ansökan om att sanktionsavgift ska tas ut ska ges in till förvaltningsrätten. Den som framför invändning mot att påföras sanktionsavgift eller inte besvarar ett avgiftsföreläggande kan således inte bli skyldig att betala sanktionsavgift utan att frågan prövas av domstol.

27 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsfrist för delgivning och om verkställighet av beslut om att sanktionsavgift ska tas ut. Den innehåller också en bestämmelse om preskriptionstid för påförda avgifter.

Bestämmelserna har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetsmiljölagen. Motsvarande bestämmelser gällde också för beslut om uttagande av övertidsavgift enligt arbetstidslagen. Möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om undantag för indrivning av ringa belopp, som finns när det gäller övertidsavgifter enligt 27 § arbetstidslagen, har förts över till den nya bestämmelsen om sanktionsavgift.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

17 §

Sanktionssystemet vid överträdelser av lagens regler har anpassats efter sanktionssystemet i de övriga lagarna på arbetstidsområdet. Paragrafen har därför ändrats så att förelägganden som Arbetsmiljöverket meddelar ska förenas med vite.

19 §

Straffsanktionen för brott mot förelägganden som Arbetsmiljöverket meddelar enligt lagen har tagits bort.

I andra stycket har en s.k. konfliktlösningsregel införts. Bestämmelsen reglerar hur vite och straff är avsedda att förhålla sig till varandra och innebär att det inte ska dömas till straffrättsligt ansvar för en gärning som omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sank-

tioner, vite och straff, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

19 a §

Paragrafen är ny.

Sanktionsavgift införs som påföljd när det gäller överträdelse av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid och nattvila i 2–4 och 9 §§ i lagen. Bestämmelserna blir därmed direkt sanktionerade.

Bestämmelsen om avgiften har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

Även i denna lag har en konfliktlösningsregel införts som tar sikte på förhållandet mellan sanktionsavgift och överträdelse av ett vitesförbud eller vitesföreläggande.

19 b §

I paragrafen, som är ny, regleras förfarandet vid prövningen av frågan om sanktionsavgift ska tas ut.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

19 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsfrist för delgivning och om verkställighet av beslut om att sanktionsavgift ska tas ut. Den innehåller också en bestämmelse om preskriptionstid för påförda avgifter.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

20 §

Som en konsekvens av att sanktionsavgift införs för överträdelse av bestämmelserna om ordinarie arbetstid, övertid och nattvila i 2–4 och 9 §§ i lagen föreslås en ändring i bestämmelsen om skadestånd i 20 § i syfte att undvika dubbla sanktioner vid sådana överträdelse.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

24 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande eller ett förbuds-föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud.

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att den valmöjlighet Arbetsmiljöverket har haft när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite har tagits bort. Föreläggande och förbud ska alltid förenas med vite. Det har också tydliggjorts att detta även gäller förelägganden och förbud mot staten som arbetsgivare. Frågan om vite mot staten behandlas särskilt i avsnitt 6.1.4.

26 §

Straffsanktionen för att förlägga arbete så att arbetstagarens arbetstid överstigit vad som är tillåtet enligt lagen eller raster inte kunnat tas ut enligt 18 § första stycket, inte informera om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning enligt 16 § och brott mot skyldigheten att registrera all arbetstid och bevara registren enligt 20 § har tagits bort.

I ett nytt andra stycke har en s.k. konfliktlösningsregel införts. Bestämmelsen reglerar hur vite och straff är avsedda att förhålla sig till varandra och innebär att det inte ska dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och straff, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

28 §

Sanktionsavgift införs som påföljd istället för straff när det gäller överträdelse av bestämmelserna om övertid, mertid och sammanlagd arbetstid i 6–9 och 12 §§, nattarbete i 15 § och viloperioder för lärlingar och praktikanter i 17 §. Sanktionsavgiften ersätter

den övertidsavgift, som utgår vid överträdelse av bestämmelserna om allmän övertid i 8 § och nödfallsövertid i 9 §.

Bestämmelsen om avgiften har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

Även i denna lag har en konfliktlösningsregel införts som tar sikte på förhållandet mellan sanktionsavgift och överträdelse av ett vitesförbud eller vitesföreläggande.

29 §

I paragrafen regleras förfarandet vid prövningen av frågan om sanktionsavgift ska tas ut.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

29 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsfrist för delgivning och om verkställighet av beslut om att sanktionsavgift ska tas ut. Den innehåller också en bestämmelse om preskriptionstid för påförda avgifter.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

Utredningens förslag innebär att det även behövs konsekvensändringar i 2 § förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete. Det ingår emellertid inte i utredningens uppdrag att komma med författningsförslag i den delen.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

7 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande

eller ett förbuds föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud.

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att den valmöjlighet Arbetsmiljöverket har haft när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite har tagits bort. Föreläggande och förbud ska alltid förenas med vite. Det har också tydliggjorts att detta även gäller förelägganden och förbud mot staten som arbetsgivare. Frågan om vite mot staten behandlas särskilt i avsnitt 6.1.4.

10 §

Straffsanktionen för anlitande av arbetstagare i strid mot bestämmelsen om årsarbetstid i 4 § har tagits bort.

Sanktionsavgift införs som påföljd istället för straff för överträdelse av bestämmelsen. Bestämmelsen om avgiften har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

Även i denna lag har en konfliktlösningsregel med undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift när det gäller den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande införts.

10 a §

I paragrafen, som är ny, regleras förfarandet vid prövningen av frågan om sanktionsavgift ska tas ut.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

10 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsfrist för delgivning och om verkställighet av beslut om att sanktionsavgift ska tas ut. Den innehåller också en bestämmelse om preskriptionstid för påförda avgifter.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

25 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande eller ett förbuds-föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud. En viss språklig justering av paragrafen har också skett.

Paragrafen har vidare ändrats på så sätt att den valmöjlighet tillsynsmyndigheten har haft när det gäller att förena förelägganden och förbud med vite har tagits bort. Föreläggande och förbud ska alltid förenas med vite. Det har också tydliggjorts att detta även gäller förelägganden och förbud mot staten som arbetsgivare. Frågan om vite mot staten behandlas särskilt i avsnitt 6.1.4.

27 §

Straffsanktionen för att förlägga arbetet så att en arbetstagare inte fått dygnsvila enligt vad som föreskrivs i 6–9 §§ eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 § andra stycket, eller veckovila enligt vad som föreskrivs i 11–13 §§, arbetstagarens körtid överstigit vad som är tillåtet enligt 18 § eller raster inte kunnat tas enligt 14 och 15 §§ och för brott mot skyldigheten att föra tjänstgöringslista i 20 § har tagits bort.

I ett nytt andra stycke har en s.k. konfliktlösningsregel införts. Bestämmelsen reglerar hur vite och straff är avsedda att förhålla sig till varandra och innebär att det inte ska dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, vite och straff, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.2.

27 a §

Paragrafen är ny.

Sanktionsavgift införs som påföljd istället för straff när det gäller överträdelse av bestämmelserna om dygnsvila i 6–9 §§, veckovila i 11–13 §§ och körtid 18 §. Bestämmelsen om avgiften har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

Även i denna lag har en konfliktlösningsregel med undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift när det gäller den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande införts.

27 b §

I paragrafen, som är ny, regleras förfarandet vid prövningen av frågan om sanktionsavgift ska tas ut.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

27 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsfrist för delgivning och om verkställighet av beslut om att sanktionsavgift ska tas ut. Den innehåller också en bestämmelse om preskriptionstid för påförda avgifter.

Bestämmelsen har utformats på motsvarande sätt som enligt arbetstidslagen.

30 §

Paragrafen har ändrats så att förbud inte nämns särskilt. Någon saklig ändring är inte avsedd. Termen föreläggande innefattar även förbud. Uttrycket förbud används dock inte i författningstexten. Ett beslut enligt paragrafen kan således vara ett åtgärdsföreläggande eller ett förbuds-föreläggande. I den löpande texten i betänkandet har utredningen använt sig av formuleringen föreläggande och förbud.

10.7 Förslaget till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

2 §

Bestämmelsen i första stycket om anmälningsskyldighet beträffande olycksfall och allvarliga tillbud i arbetet har förts över till en ny paragraf, 3 kap. 3 a §, i arbetsmiljölagen. Som upplysning har en hänvisning till den nya bestämmelsen i arbetsmiljölagen förts in.

I övrigt har en språklig modernisering gjorts.

18 §

Normgivningsbemyndigandet i första stycket 1 har delats upp i två punkter så att bemyndigandet att meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§ arbetsmiljölagen finns i punkt 1 och bemyndigandet att meddela föreskrifter enligt 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ arbetsmiljölagen finns i punkt 2. Som en följd därav har bemyndigandena i punkt 2–7 flyttats ner ett steg bland punkterna.

I normgivningsbemyndigandet i första stycket 2 har hänvisningen till 1 och 2 §§ i förordningen tagits bort. Hänvisningen till 1 § har bedömts vara obehövlig. Att hänvisningen till 2 § tagits bort är en konsekvens av att bestämmelsen om anmälningsskyldighet beträffande olycksfall och allvarliga tillbud i den paragrafen har flyttats till arbetsmiljölagen (3 kap. 3 a §).

I övrigt har en språklig modernisering gjorts.

19 §

Bestämmelsen har ändrats som en följd av att straffbestämmelsen i 8 kap. 2 § ändras och området där Arbetsmiljöverket har möjlighet att utfärda föreskrifter om sanktionsavgifter utökas. Upplysningen i första stycket har tagits bort och andra stycket har utformats mer generellt för att gälla både då en föreskrift är straffsanktionerad och då den är sanktionerad med sanktionsavgift.

Utredningens förslag innebär att det även behövs konsekvensändringar i 3 § i förordningen. Det ingår emellertid inte i utredningens uppdrag att komma med författningsförslag i den delen.

10.8 Förslaget till förordning om ändring av arbetstidsförordningen (1982:901)

1 §

Upplýsningen i andra stycket om att överträdelse av föreskrifter om förande av anteckningar om jourtid, övertid och mertid, som meddelas med stöd av paragrafen, är straffbelagda har tagits bort som en följd av att straffsanktionen för överträdelse av sådana föreskrifter har tagits bort.

I övrigt har en viss språklig justering gjorts.

Kommittédirektiv



Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet

**Dir.
2010:20**

Beslut vid regeringssammanträde 11 mars 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga och föreslå ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en klarare och effektivare reglering av de medel som finns för att genomdriva lagstiftningens krav, t.ex. vitesföreläggande, straffsanktion eller administrativa avgifter.

Utredaren ska sträva efter en reglering som leder till att samhällets resurser används effektivt och till att myndighetstillsynen blir effektiv. Detta ska ses mot bakgrund bl.a. av att ärenden hos polis- och åklagarmyndigheterna som gäller brott mot straffsanktionerade föreskrifter på det aktuella området i många fall lagts ned av olika anledningar, t.ex. bristande bevisning – ibland efter långa utredningstider. Arbetsmiljöverket är i dessa fall normalt förhindrat att använda föreläggande eller förbud för att rätta till bristerna. I uppdraget ingår därför bl.a. att undersöka om det är möjligt att i större utsträckning använda administrativa avgifter samt föreläggande eller förbud för att genomdriva krav på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet. Brottsbalkens regler om straff för arbetsmiljöbrott omfattas inte av utredningsuppdraget. Detsamma gäller regler om vilotid för sjömän och andra närliggande regleringar om vilotid m.m., som inte faller under Arbetsmiljöverkets tillsyn.

Utredaren ska vidare eftersträva en enklare och tydligare utformning av de aktuella reglerna, så att det klart framgår vilken eller vilka sanktioner, som är knutna till en viss bestämmelse. Det ligger även i uppdraget att se över att systemet är utformat i enlighet med regeringsformens regler om normgivningsmakten.

Bakgrund

Bristande efterlevnad av reglerna i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt av föreskrifter på detta område, som efter bemyndigande meddelas av Arbetsmiljöverket, kan blir föremål för olika reaktioner av såväl straffrättsligt som administrativt slag. I det följande används beteckningen sanktioner som samlingsbegrepp för sådana reaktioner. I några fall är bestämmelserna således straffsanktionerade. Det finns också möjligheter för Arbetsmiljöverket att meddela förelägganden eller förbud med eller utan vite. Slutligen kan överträdelse resultera i skyldighet att betala administrativa sanktionsavgifter eller andra avgifter. Som ett komplement finns också brottsbalkens regler om straff för arbetsmiljöbrott.

Det straffrättsliga skyddet mot överträdelser har inte utgjort ett tillräckligt gott skydd. Ofta har det visat sig svårt att den vägen komma till rätta med överträdelser av regler i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

Den aktuella lagstiftningen innehåller en rad bemyndiganden som ger Arbetsmiljöverket möjlighet att meddela föreskrifter. Innebörden av dessa föreskrifter och hur de förhåller sig till varandra har behandlats av regeringen i flera propositioner. I dessa lagstiftningsprojekt har vidare den mer principiella frågan diskuterats om det är lämpligt ur konstitutionell synpunkt att lämna över till förvaltningsmyndighet att utfärda straffsanktionerade föreskrifter, bl.a. med hänsyn till att Lagrådet och riksdagen då lämnas utanför processen.

Arbetsmiljölagstiftningen

Grundläggande bestämmelser om skyldigheter för arbetsgivare m.fl. i fråga om arbetsmiljön finns i första hand i 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML. Lagens regler kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166), förkortad AMF, och genom föreskrifter som utfärdas av Arbetsmiljöverket.

I 4 kap. AML finns bemyndiganden för regeringen, eller efter regeringens bestämmande Arbetsmiljöverket, att meddela föreskrifter som kompletterar lagen. Ytterligare bemyndiganden finns bl.a. i 5 kap. AML. I 18 § AMF finns bemyndiganden från regeringen till Arbetsmiljöverket.

Flertalet av bestämmelserna i AML och de föreskrifter som grundas på AML är inte kopplade till någon direkt påföljd vid

överträdelse. I stället finns möjlighet för Arbetsmiljöverket att med stöd av 7 kap. 7 § AML meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att reglerna ska följas. Arbetsmiljöverket kan förena ett föreläggande eller förbud med vite, vilket sker i de flesta fall. Utdömmande av vite prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av Arbetsmiljöverket.

Har föreläggandet eller förbudet inte förenats med vite är överträdelse av förbudet eller föreläggandet i stället straffsanktionerat enligt 8 kap. 1 § AML.

Vissa bestämmelser i AML är direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § AML, t.ex. regeln i 5 kap. AML om minimiålder för att anlitas till arbete. Detsamma gäller en del föreskrifter som har meddelats av regeringen, t.ex. regeln i 2 § AMF om skyldighet att anmäla allvarigare olycksfall m.m. till Arbetsmiljöverket. Det finns också straffsanktionerade föreskrifter som har meddelats av Arbetsmiljöverket enligt vissa av bemyndigandena i AML. Det gäller framför allt föreskrifter som stöder sig på bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ AML och som t.ex. avser dokumentation eller kontroll.

I 4 kap. 10 § AML finns ett bemyndigande för regeringen, eller efter regeringens bestämmande Arbetsmiljöverket, att meddela ”de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga olycksfall och ohälsa i arbetet.” Föreskrifter av detta slag är inte straffsanktionerade utan kan genomdrivas genom att Arbetsmiljöverket i det enskilda fallet meddelar föreläggande eller förbud. Detta bemyndigande ligger till grund för flertalet föreskrifter från verket. Arbetsmiljöverket kan vidare meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av ett bemyndigande i 18 § första stycket 7 AMF. Detta bemyndigande saknar numera praktisk betydelse när det gäller att ställa krav på arbetsmiljön.

I 8 kap. 5 § AML finns ett bemyndigande som avser rätt att föreskriva om en särskild avgift (sanktionsavgift) vid överträdelse av föreskrifter som meddelats enligt vissa av bemyndigandena i 4 kap. AML. Liksom i fråga om andra föreskrifter har regeringen med stöd av detta bemyndigande delegerat till Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter (18 § första stycket 4 AMF). Avgiften ska betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. En föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som drev den aktuella verksamheten vid tillfället i fråga. Påförande av avgift prövas av allmän

förvaltningsdomstol efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Fråga om påförande av avgift får även prövas av Arbetsmiljöverket genom avgiftsföreläggande som godkänns av mottagaren. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 100 000 kronor. Enligt 8 kap. 2 § andra stycket AML ska inte dömas till ansvar om det för överträdelsen har utfärdats föreskrift om sanktionsavgift. Förarbetsuttalanden till regeln om sanktionsavgifter finns i propositionen *Ändringar i arbetsmiljölagen* (prop. 1993/94:186 s. 46 f.).

Om ett föreskriftskrav är sanktionerat med straff eller sanktionsavgift, anses detta i väsentlig utsträckning utesluta användning av föreläggande eller förbud (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 356).

Närmare om bemyndigandena i AML

Lagrådet berörde vid behandling av den lagrådsremiss som låg till grund för propositionen *Genomförande av det nya maskindirektivet m.m.* (prop. 2007/08:65) frågan om det är lämpligt att straffsanktionerade bestämmelser utfärdas av Arbetsmiljöverket med hänsyn till att Lagrådet och riksdagen då inte får tillfälle att granska straffbestämmelsernas utformning. Regeringen anförde i propositionen att det finns tillräckliga skäl för att behålla den lagstiftningsmetod som nu gäller. Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte propositionen i dessa delar.

Bakgrunden till införandet av bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML beskrivs i propositionen *Arbetsmiljö och rehabilitering* (prop. 1990/91:140 s. 78–81, 144–145 och 193). Frågor som gäller tolkningen av bemyndigandena i AML behandlas vidare bl.a. i proposition 1993/94:186 s. 58–59 och i propositionen *Bättre genomförande av EG:s byggplatsdirektiv* (prop. 2008/09:5 s. 36).

Det konstaterades i proposition 1990/91:140 att huvudregeln vid tillkomsten av AML år 1977 var att sanktioner för brister i arbetsmiljön ska inträda först efter föreläggande eller förbud från Arbetsmiljöverket. Ett fåtal föreskrifter behövde vara direkt straffsanktionerade, det gällde bl.a. regler om kontroll och särskilda villkor. Övriga föreskrifter om arbetsmiljön skulle enligt de ursprungliga intentionerna meddelas som verkställighetsföreskrifter. I propositionen förslögs införande av det nuvarande bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML att meddela ”de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön

som behövs för att förebygga olycksfall och ohälsa i arbetet”. Syftet var att detta bemyndigande skulle användas i stället för verkställighetsföreskrifter när det gällde krav på arbetsmiljön. För att understryka att bemyndigandet avsåg de ytterligare föreskrifter som behövs, utöver de föreskrifter som avses i övriga bemyndiganden i 4 kap. AML, föreslog Lagrådet att bestämmelsen skulle placeras sist i kapitlet, efter övriga bemyndiganden. Lagtexten utformades i enlighet med Lagrådets synpunkt.

I proposition 1993/94:186 föreslogs att det i 4 kap. 8 § AML skulle föras in ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta handlingar. Syftet var att möjliggöra föreskrifter om skyldighet för byggherrar m.fl. att upprätta vissa handlingar som krävs enligt EU:s regler. När det gäller arbetsgivare fanns redan en regel om skyldighet att upprätta dokumentation direkt i 3 kap. 2 a § AML. Det konstaterades i propositionen att ett krav som finns direkt i AML kan preciseras genom föreskrifter med stöd av 4 kap. 10 § AML. För det aktuella syftet ansågs det dock inte lämpligt att föra in en regel om skyldighet för byggherrar m.fl. att upprätta handlingar direkt i AML. Det ansågs i stället bättre att dokumentationskravet i sin helhet utformades av Arbetsmiljöverket med stöd av ett bemyndigande i 4 kap. 8 § AML. Bemyndigandet fick en generell utformning som formellt möjliggör även föreskrifter om skyldigheter för arbetsgivare. Ingenting talar emellertid för att detta skulle ändra på möjligheten att komplettera kravet mot arbetsgivare i 3 kap. 2 a § AML med föreskrifter enligt 4 kap. 10 §.

I proposition 2008/09:5 behandlades motsvarande fråga. Där konstateras att dokumentationskrav som riktas mot byggherrar m.fl. inte kan meddelas med stöd av 4 kap. 10 § AML utan måste stödjas på specialbemyndigandet i 4 kap. 8 § AML. I propositionen hänvisas till de tidigare uttalandena i prop. 1990/91:140. Vid behandlingen av lagrådsremissen till prop. 2008/09:5 förordade Lagrådet vidare att samtliga bemyndiganden i 4 kap. AML skulle utformas så att det inte i lagen pekats ut att just Arbetsmiljöverket är den myndighet som efter regeringens bemyndigande får meddela aktuella föreskrifter. Regeringen delade i propositionen Lagrådets uppfattning, men ansåg att dessa ändringar borde anstå till ett lämpligare tillfälle, då ett mer samlat grepp kunde tas när det gäller utformningen av bestämmelserna.

Erfarenheter från tillämpningen av de straffsanktionerade bestämmelserna i AML

Arbetsmiljöverket har framfört att åtalsanmälningar av brott mot straffsanktionerade föreskrifter på det aktuella området i många fall läggs ned av Polisen eller åklagaren av olika anledningar, t.ex. bristande bevisning. Ibland sker detta först efter långa utredningstider. Som ovan nämnts, är verket i dessa fall normalt förhindrat att använda föreläggande eller förbud för att rätta till bristerna. Av Brottsförebyggande rådets statistik framgår att 275 anmälningar om brott mot straffbestämmelserna i AML gjordes år 2008. Samma år dömdes fem personer till bötesstraff medan sex personer fick straffföreläggande för dessa brott.

Arbetstidslagen

Författningsbestämmelser på arbetstidsområdet finns först och främst i arbetstidslagen (1982:673) och i föreskrifter med stöd av denna lag. I 1 § arbetstidsförordningen (1982:901) finns ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela sådana föreskrifter. Alla regler i arbetstidslagen, med undantag för bestämmelserna om arbetspauser och högsta tillåtna arbetstid för nattarbetande, är straffsanktionerade. Detsamma gäller vissa föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Arbetsmiljöverket kan härutöver enligt 2 § arbetstidslagen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen ska följas. Arbetsmiljöverket får förena ett sådant beslut med vite. Även på detta område kan således med anledning av JO:s ovan nämnda uttalande antas att det föreligger hinder mot att använda föreläggande eller förbud avseende straffbelagda beteenden.

Om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om övertid eller nödfallsövertid kan en övertidsavgift enligt 26 § arbetstidslagen tas ut. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet där överträdelsen har begåtts. Det krävs inte att överträdelsen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet för att avgift ska kunna utgå. Ansökan om övertidsavgift ska göras hos domstol av allmän åklagare. Förarbeten till bestämmelsen finns i propositionen om ny arbetstidslag m.m. (prop.1981/82:154 s. 50 ff).

Arbetsmiljöverkets rapport

Arbetsmiljöverket har i en rapport till regeringen (dnr A2009/1877/ARM) den 19 maj 2009 om vissa dispensfrågor i arbetstidslagen föreslagit att straffsanktionering av brott mot bestämmelser i arbetstidslagen och föreskrifter med stöd av lagen tas bort.

Av rapporten framgår bl.a. följande.

Arbetsmiljöverket har under tidigare år endast gjort ett fåtal åtalsanmälningar med stöd av arbetstidslagen. Det senaste året har dock möjligheten börjat användas i större utsträckning, vilket emellertid inte har resulterat i några domar, bl.a. på grund av att de flesta förundersökningarna har lagts ned. I samband med åtalsanmälan påtalar Arbetsmiljöverket även möjligheten till övertidsavgift, men inte heller någon sådan har prövats av domstol.

Annan arbetstidslagstiftning

Regler om arbetstid m.m. för särskilda slag av arbete finns bl.a. i lagen (1979:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik samt förordningen (2008:770) om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

Uppdraget

En särskild utredare ska överväga och föreslå ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en bättre efterlevnad av de krav som ställs i respektive lagstiftning. Utredaren ska eftersträva att samhällets resurser, särskilt när det gäller polis, åklagare och domstol, används på ett effektivt sätt och att det leder till en effektiv tillsyn.

Utredaren ska i detta syfte se över sanktionsreglerna i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, arbetstidslagen, arbetstidsförordningen, lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, förordningen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, lagen om kör- och vilotid vid internatio-

nell järnvägstrafik samt förordningen om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, liksom aktuella bemyndiganden i nämnda författningar i den mån de har betydelse för hur en viss regel sanktioneras. Utredaren ska i detta sammanhang bedöma vilken reglering som långsiktigt kan antas vara mest effektiv för att åstadkomma efterlevnad av olika slag av krav avseende arbetsmiljö och arbetstid. I detta ligger bl.a. att undersöka om det är lämpligt och möjligt att avkriminalisera överträdelser mot de aktuella författningsreglerna och i stället använda sanktionsavgifter eller liknande avgifter alternativt föreläggande eller förbud. Utredaren ska föreslå de ändringar i lagstiftningen som översynen av reglerna ger anledning till.

Utredarens förslag ska vidare syfta till en enklare och tydligare utformning av de aktuella reglerna. Det är viktigt att det klart framgår vilken eller vilka sanktioner som är knutna till en viss bestämmelse.

Utredaren ska vidare pröva behovet av ändringar i aktuella bemyndiganden från en konstitutionell utgångspunkt och regeringsformens regler om normgivningsmakten. Prövningen ska ske mot bakgrund av de synpunkter Lagrådet anfört och vad regeringen anfört med anledning av dessa synpunkter. Utredaren ska föreslå de ändringar i lagreglerna med bemyndiganden som prövningen ger anledning till.

Utredningsuppdraget ska endast omfatta de medel för genomdrivande som syftar till att direkt understödja gällande krav avseende arbetsmiljö och arbetstid samt de bemyndiganden som har direkt betydelse i det aktuella sammanhanget. Detta innebär att uppdraget omfattar bl.a. regler om straff, sanktionsavgift, övertidsavgift, föreläggande och förbud men inte t.ex. reglerna i 6 kap. AML om skadestånd då skyddsombud hindras i sin verksamhet. Uppdraget ska därför endast omfatta följande bestämmelser:

- 4 kap., 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket och 4–5 §§, 7 kap. 7–8 §§ samt 8 kap. AML,
- 18 och 19 §§ AMF,
- 11 § andra stycket, 22–24 §§, 26 § samt 27 § arbetstidslagen,
- 1 § arbetstidsförordningen,
- 17 och 19 §§ lagen (1979:943) om arbetstid m.m. i husligt

arbete,

– 24–26, 28 samt 29 §§ lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,

– 1 § förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,

– 7, 9 och 10 §§ lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget,

– 9 § andra stycket samt 25–27 §§ lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, samt

– 2 § förordningen (2008:770) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

Utredaren ska beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Utredaren ska vidare beakta de krav på effektiv tillsyn som följer av EU-direktiv. EU-rätten, samt Sveriges internationella åtaganden, t.ex. ILO-konventioner, ska beaktas.

Utredaren ska analysera och bedöma effekterna av förslagen i de avseenden som omfattas av 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Detta innebär att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna samt konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Särskilt viktigt är det att belysa förslagets konsekvenser för små och medelstora företag.

Utredningsarbetet

Utredaren ska i sitt arbete samverka med arbetsmarknadens parter samt med Arbetsmiljöverket.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2011.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet
(A 2010:01)**

**Dir.
2011:21**

Beslut vid regeringssammanträde 24 mars 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 mars 2010 kommittédirektiv om ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som syftar till en klarare och effektivare reglering av de medel som finns för att genomdriva lagstiftningens krav, t.ex. vitesföreläggande, straffsanktion eller administrativa avgifter (dir. 2010:20). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 2 maj 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2011.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Straffbelagda bestämmelser i Arbetsmiljöverkets författningar

Bokstäverna som anges under ”Typ av bestämmelse” är en klassificering och indelning som Arbetsmiljöverket har gjort för att klarlägga Arbetsmiljöverkets möjlighet att ingripa vid överträdelser av bestämmelserna. Bokstäverna har följande betydelse:

F = Bestämmelsen är utformad som ett förbud och kan inte ligga till grund för beslut om förbud eller andra typer av krav från Arbetsmiljöverkets sida. Verket kan endast göra åtalsanmälan. Om förutsättningar föreligger kan verket meddela ett omedelbart förbud.

P = Brottet pågår så länge bestämmelsen överträds, alltså även efter fullbordan. Det är ett s.k. perdurerande brott. Arbetsmiljöverket kan endast göra åtalsanmälan.

K = Arbetsmiljöverket kan ställa krav.

ÅT = Arbetsmiljöverket kan ställa krav för tid som ligger efter den som straffsanktionen avser. Om en underlåtenhet bestraffas endast en gång, som exempelvis underlåtenhet att före en viss tid lämna en uppgift, kan därefter den berörde åläggas vid vite att lämna uppgiften. Straffet tar sikte på underlåtenheten att lämna uppgiften före ett visst datum och vitet på senare underlåtenhet.

D = Diffust stadgande. Arbetsmiljöverket har gjort bedömningen att stadgandet inte uppfyller straffrättsliga krav på tydlighet som finns för att någon ska kunna fällas i en domstol. Krav kan därför ställas av verket.

EG-rättsliga överväganden, företrädesvis vid marknads kontroll, kan göra att också en straffsanktionerad bestämmelse som innebär förbud ska ligga till grund för ett beslut från Arbetsmiljöverket att

vidta viss åtgärd, exempelvis förbud att släppa ut på marknaden. Dessa bestämmelser har markerats med *.

Arbetstidslagen

Anteckningar om jourtid, övertid och mertid, AFS 1982:17

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i ATL-paragraf
1	P	11
2–10	K, jfr AFS 2006:7 § 20	11

Arbetsmiljölagen

Bultpistoler, AFS 1984:2

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
14	F*	4:1
18	K	4:1

Ställningar, AFS 1990:12

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
6	D	4:1

Smältsvetsning och termisk skärning, AFS 1992:9

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
20 första stycket	K	4:3 1 st 1 (numera 4:1)
21	K	4:3 1 st 1 (numera 4:1)

Kvarts, AFS 1992:16

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
8	ÅT, jfr AFS 2005:19 § 4	4:8 1 st
10	F	4:4
17–21	ÅT	17–20 4:13 (numera 4:3 2 st), 21 4:8 1 st 2
22	F, jfr AFS 2005:6 §§ 28, 30	4:5

Bly, AFS 1992:17

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
9	F	4:4
19–23	ÅT	19–22 4:13 (numera 4:32 st), 23 4:8 1 st 2
24	F, jfr AFS 2005:6 §§ 13,15,17	4:5

Enkla tryckkärl, AFS 1993:41

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4	F *	4:1, 4:2

Dykeriarbete, AFS 1993:57 (upphävs genom AFS 2010:16)

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
5	F, jfr 2005:6 §§ 53,55	4:5
9	F	4:6
35 andra stycket	F	4:2

Utrustningar för explosionsfarlig miljö, AFS 1995:5

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
3 tredje stycket	F *	4:1, 4:2

Minderåriga, AFS 1996:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
5	F	5:3 2 st
7	F	5:3 2 st
8–9	K	8 5:5, 9 5:2 4 st

Utförande av personlig skyddsutrustning, AFS 1996:7

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4 andra stycket	F *	4:1, 4:2

Smältning och gjutning av metall, AFS 1997:5

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
18	ÅT	1 st 4:3 2 st, 2 st 4:8 2 st 4
27 första stycket	F	4:1
27 tredje stycket	K	4:1
28 andra stycket	F	4:1
29 tredje stycket	K	4:1

Arbete vid bildskärm, AFS 1998:5

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
6 andra stycket	F, jfr. AFS 2005:18 § 15	4:5

Bekämpningsmedel, AFS 1998:6

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
11–19	F	Straff enl. 29 kap. miljöbalk

Byggnads- och anläggningsarbete, AFS 1999:3

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
7 första stycket	P	4:8 1 st 1
7 andra stycket	K	4:8 1 st 1
8 första stycket	P	4:8 2 st 1
8 andra stycket	K	4:8 2 st 1
9	P	4;8 2 st 1
12	P	4:8 2 st 2
12 a	K	4:8 2 st 1
12 b första meningen	P	4:8 2 st 2
12 b andra och tredje meningen	K	4:8 2 st 2
14 andra – fjärde styckena	K, dock inte i de delar paragrafen hänvisar till 8 första stycket och 12 §§. De delarna=P	4:8 2 st 3

Tryckbärande anordningar, AFS 1999:4

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
5 andra stycket	F *	4:1, 4:2

Mast- och stolparbete, AFS 2000:6

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
6	F	4:5
17	F *	4:2 2
19	K, jfr AFS 2004:3 § 8, AFS 2007:1 § 41	4:1 1

Gasflaskor, AFS 2001:4

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4–5	F	4:1

Användning av trycksatta anordningar, AFS 2002:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
3	K	4:1 1
6 andra stycket	K	4:3 1

Arbete i explosionsfarlig miljö, AFS 2003:3

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
7	K	4:1
8	K	4:1
13	K	4:1
16	P (dock ej 3 mening som är K)	4:8 2 st 4
18	F	4:1

Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar, AFS 2003:6

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4	F	4:2
27	K, jfr AFS 2005:3 § 35 st.2, AFS 2006:7 § 20	4:8 1 st 2

Syntetiska oorganiska fibrer, AFS 2004:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
14–15	ÅT	4:3 2 st
16	K	4:3 2 st
17	ÅT	4:8 1 st 2
18	F, jfr AFS 2005:6 §§ 28, 30	4:5

Stegar och arbetsbockar, AFS 2004:3

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4	F *	4:1, 4:2
8	K, jfr AFS 2000:6 19§, AFS 2007:1 § 41	4:1, 4:2

Mikrobiologiska arbetsmiljörisiker – smitta, toxinpåverkan, överkänslighet, AFS 2005:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
20	F	4:6
21	P, jfr AFS 2005:6, 9§	4:3 1 st 2
28	ÅT	4:8 1 st
29 första stycket	F, jfr AFS 2006:1 10§	4:2
29 andra stycket	ÅT, jfr AFS 2004:1, § 17	4:8 1st

Tillverkning av vissa behållare, rörledningar och anläggningar, AFS 2005:2

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
10	D – vem riktar sig regeln till? Är det inte 9 § som borde varit straffsanktionerad?	4:2 (9 §)
11	D- se ovan	4:2
18	F *	4:2
21 andra stycket	F- om AV ens har bemyndigande?	

Besiktning av trycksatta anordningar, AFS 2005:3

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
9 § första stycket – 46 §		8:5 Sanktionsavgift
9 andra stycket	F	4:1
35 § tredje – fjärde styckena	K, jfr AFS 2003:6, § 27, AFS 2006:7 § 20	4:8 1 st 2

Medicinska kontroller i arbetslivet, AFS 2005:6

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AM-paragraf
6	F	4:5
9	P, jfr AFS 2005:1 § 21	4:7
10	ÅT	4:8 1 st 2
13	F	4:5
15	F	4:5
17	F	4:5
22 första stycket	F	4:5
28	F	4:5
30	F	4:5
33	F	4:5
37	F	4:5
39 första stycket	K – ”erbjuda” (”ordna med” är F jfr AFS 2005:18 § 15)	4:5
42	F	4:5
44	F	4:5
47	F	4:5
49	F	4:5
53	F	4:5
55	F	4:5
58	F	4:5
61	F	4:5
65	K	4:5

Hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar, AFS 2005:17

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
16–17	ÅT, jfr AFS 2004:1, 14 §	4:3 2 st
18 andra stycket	ÅT	4:3 2 st
20	ÅT, jfr 2004:1, 17§	4:8 1 st 2
21	F, jfr AFS 1998:6	4:4
23	F, jfr AFS 2005:1, 29§ andra stycket	4:2 2
27 andra stycket	P, jfr AFS 2005:1, 21§	4:3 1st 2

Härdplaster, AFS 2005:18

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
14 första stycket	ÅT, jfr AFS 2005:17 16§	4:3 2 st
15–16	F, jfr AFS 1998:5 § 6	4:5
31	F	4:4

Förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor, AFS 2005:19

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
4	ÅT, jfr AFS 1992:16 § 8	4:8 1 st 1
5	D- utan dröjsmål	4:8 1 st 2
6	D- utan dröjsmål, vid behov	4:8 2 st 4
7	D- se ovan	4:8 2 st 4
8	ÅT	4:8 1 st 2
9 första stycket	ÅT	4:8 2 st 4
9 andra stycket	D	4:8 2 st 4
10	D	4:8 1 st 2
11	ÅT	4:8 2 st 4
12	D- att det är krav endast tydligt i bilagan	4:8 2 st 4
13	K	4:8 2 st 4, 1 st 2
15 första meningen	D – utan dröjsmål	4:8 1 st 2
15 andra meningen	ÅT	4:8 1 st 2

Asbest, AFS 2006:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
10	F jfr AFS 2005:1 § 29 1 stycket	4:2
11 första stycket	F	4:2
12 § första stycket - 51 §		8:5 Sanktionsavgift
33	K- jfr. AFS 1992:9 § 21	4:1 1
36 första – andra styckena	K	4:6
49	F	4:5

Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar, AFS 2006:7

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
19	F	4:2
20	K- jfr 21 § som ej är straffrättsligt sanktionerad	4:8 1 st 2

Provning med över- eller undertryck, AFS 2006:8

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
20 – 24		8:5 Sanktionsavgift

Sprängarbete, AFS 2007:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
19 första – andra styckena	F	4:1
21 första – andra styckena	F	4:1
27	F *	4:1
41	K, jfr FS 2000:6 § 19, AFS 2004:3 § 8	4:1

Gravida och ammande arbetstagare, AFS 2007:5

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
7	F	4:6
8 första stycket	F	4:6
9 första stycket	F	4:6

Rök- och kemdykning, AFS 2007:7

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd av AML-paragraf
16	F	4:6

Maskiner, AFS 2008:3

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd av AML-paragraf
6 d)	F *	4:1, 4:2

Artificiell optisk strålning, AFS 2009:7

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd av AML-paragraf
10	K	4:1
17	K	4:1
18	F	4:1

Berg- och gruvarbete, AFS 2010:1

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd av AML-paragraf
27 andra stycket	P	4:3 2 st
28	K	4:3 2 st
51	F	4:6
52	P	4:8 2 st 4

Dykeriarbete, AFS 2010:16 (i kraft 1 juli 2011)

Paragraf	Typ av bestämmelse	Stöd i AML-paragraf
24	K	4:5
25	F	4:6

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]

- Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.
[52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. [57]