



HANDLÄGGARE/ENHET
Arbetslivsenheten
Sten Gellerstedt/acn

DATUM
2011-11-14

DIARIENUMMER
20110356

ERT DATUM
2011-07-20

ER REFERENS
A2011/2999/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet
105 33 Stockholm

LOs synpunkter på **Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet**

LO har beretts tillfälle att ge synpunkter på SOU 2011:57 *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*. LO har inhämtat LO-förbundens synpunkter vilka sammanfattas i detta yttrande.

Sammanfattning

LO:

- avstyrker förslaget om att ta ifrån Arbetsmiljöverket möjligheten att utfärda straffsanktionerade föreskrifter,
- avstyrker att avkriminalisera överträdelser av de föreskrifter som har särskild betydelse för att undvika olycksfall och ohälsa,
- avstyrker att ta bort möjligheten till straff när någon inte följer ett föreläggande eller ett förbud,
- tillstyrker att anmälningsskyldigheten enligt 2 § arbetsmiljöförordningen även i fortsättningen ska vara straffsanktionerad,
- tillstyrker en utökad användning av sanktionsavgifter, att Arbetsmiljöverket bemyndigas utfärda föreskrifter om sanktionsavgift och att maximalt belopp för en sanktionsavgift höjs till 25 prisbasbelopp.

Utredningens förslag angående arbetsmiljölagen

Utredningens syfte är att föreslå ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen som ger klarare regler och effektivare användning av samhällets resurser för att genomdriva lagstiftningens krav. I uppdraget ingår att föreslå en större användning av administrativa avgifter och vitesförelägganden och en mindre användning av straffsanktion. Brottsbalkens regler om straff för arbetsmiljöbrott omfattas inte av uppdraget.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

1. Utredningen föreslår att all straffsanktion vid överträdelser av föreskrifter meddelade via arbetsmiljölagen och arbetstidslagen tas bort, förutom i fyra fall. Alla regler med straffsanktion föreslås stå i arbetsmiljölagen vilket innebär att Arbetsmiljöverket inte längre ges möjlighet att utfärda straffbelagda föreskrifter.

Straff föreslås tas bort för överträdelse av föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 1– 8 §§ och för 5 kap. 5 § (längd på och förläggning av minderårigas arbetstid). Straff föreslås finnas kvar vid överträdelse av föreskrifter om:

- arbete före 16 års ålder (5 kap. 2§ första, tredje och fjärde stycket) och minderåriga i farligt arbete (3§ andra stycket).
- lämnande av oriktiga uppgifter till myndighet,
- borttagande av skyddsanordning,
- skyldighet att anmäla allvarligt olycksfall och tillbud (2§ arbetsmiljöförordningen – flyttas till arbetsmiljölagen).

2. Utredningen föreslår att föreläggande/förbud alltid ska förenas med vite och även kunna riktas mot staten. Därmed försvinner möjligheten att straffa den som bryter mot ett föreläggande/förbud (böter eller fängelse högst ett år, alternativ företagsbot), samt möjligheten att ta i beslag det som arbetsmiljöverket förbjudit. Detta görs genom att slopa 8 kap. 1 och 4 §§.

3. Utredningen vill införa en ny bestämmelse (8 kap. 2 § femte stycket) om att straff eller sanktionsavgift inte kan användas om samma gärning omfattas av ett föreläggande/förbud med vite. Det innebär att Arbetsmiljöverket kan välja att använda föreläggande/förbud med vite i stället för straff eller sanktionsavgift.

4. Utredningen föreslår att fler föreskrifter som är utfärdade med stöd av 4 kap. 1- 8 §§ och 5 kap. 4 eller 5§ förses med sanktionsavgift i stället för att vara straffsanktionerade. Det högsta beloppet för en sanktionsavgift höjs från 100 000 kr till 1 miljon kr.

5. För föreskrifter om allmänna skyldigheter och arbetsmiljöns beskaffenhet (utfärdade enligt 4 kap 10 §) ges ingen möjlighet att ha straff eller sanktionsavgift. Utredningen rekommenderar att gå igenom ”paragraf 10-föreskrifter” för att se om det i dessa finns bestämmelser som i stället borde vara utfärdade enligt 4 kap. 1- 8 §§. Utredningen själv föreslår att flytta föreskrifter om ”skyddsanordningar mot fall till lägre nivå” från 4 kap. 10 § till 4 kap. 1 §.

LOs inledande synpunkter på förslagen

Överraskande brister i utredningens metod

Utredningen har analyserat Arbetsmiljöverkets statistik över tillsyn och anmälda brottsmisstankar samt intervjuat viktiga aktörer. Denna information har sedan använts som indikator på sanktionssystemets effektivitet.

Utredningen har dock inte utrett den preventiva effekten av att straffbelägga överträdelser. Denna överraskande brist medför att utredningens förslag att

avkriminalisera helt enkelt inte är utrett. Utredningen har haft möjlighet att få denna information från sakkunniga. Till exempel påpekar de intervjuade från åklagarmyndigheten effekten av straffsanktion.

Utredningen har inte heller analyserat effekterna av att ta ifrån myndigheten rätten att utfärda föreskrifter om straffsanktion.

Omfattningen av verksamheter som är svåra att påverka med viten är inte heller utrett, till exempel företag som upphör och näringsidkare som vid upprepade tillfällen bryter mot förelägganden/förbud.

En konsekvens som saknas i utredningen är effekterna av att ta bort det skydd som finns för anställda inom privat sektor som påtalar brott eller allvarliga missförhållanden i företaget. Företaget kan idag inte åtalsanmäla eller avskeda ”visslare” så länge det påtalade brottet kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Sanktioner ska ge effekt där arbetsmiljön är sämst

LOs uppfattning är att systemet för påföljder vid överträdelser mot arbetsmiljölagen ska vara tydligt, rättssäkert och snabbt samt vara klart kännbart. Systemet ska utformas så att det får fram åtgärder där arbetsmiljön är sämst. Det rättsliga skyddet inom arbetsmiljölagens område ger idag inte ett tillräckligt skydd.

LOs erfarenhet är att dagens system för påföljder är långsamt, missar mängder med brott, ger för milda påföljder samt är otydligt. Otydligheterna beror mest på att det inte klart framgår i föreskriften vilken påföljd som gäller om man bryter mot den. Den förnyelse för utformning av föreskrifter som pågår vid Arbetsmiljöverket håller på att rätta till denna otydlighet. LOs erfarenhet är också att överträdelse av straffbelagda regler av administrativ karaktär sällan leder till påföljd. Flera av dessa föreskrifter kan med fördel förses med sanktionsavgift. Det ökar effektiviteten i myndighetens tillsyn.

Effektiviteten i rättssystemet på arbetsmiljöns område har ökat efter inrättandet av enheten REMA som samordnar landets arbetsmiljöåklagare. Bidragande till ökningen är att arbetsmiljöbrott numera ingår som en påbyggnad i polisens grundutbildning. Det finns även fortbildning för poliser i utredning av arbetsmiljöbrott. Polisdistriktens intresse och resurser för dessa brott brister dock fortfarande.

Den globala konkurrensen frestar en del företag att tumma på arbetsmiljölagen och oseriösa företag har det alltid funnits. Då räcker det inte med att Arbetsmiljöverket informerar. Det krävs inspektion och sanktion för att få fram nödvändiga åtgärder som förbättrar arbetsmiljön. Vinsten är färre med ohälsa och större inkomster för individ, företag och samhälle. De flesta verksamheter strävar dock efter en god arbetsmiljö. En väl fungerande företagshälsovård är då deras bästa partner för att få råd.

Behåll Arbetsmiljöverkets möjlighet att föreskriva straffansvar

LO anser att Arbetsmiljöverket även i fortsättningen ska kunna föreskriva att vissa föreskrifter ska vara belagda med straff. Utredningens förslag att enbart i lag ange de föreskrifter som ska vara straffbelagda skapar ett otympligt och mycket långsamt förfarande. Arbetsmarknadens parter och Arbetsmiljöverket har mångåriga goda erfarenheter av att på ett följsamt sätt anpassa arbetsmiljölagens föreskrifter till de snabba förändringarna i arbetslivet. Arbetsmiljöverket har också en större möjlighet än regeringen att verkställa statens uppgift att balansera arbetsmarknadsparternas olika intressen. Ett önskemål från LO är därför att parterna åter tar plats i Arbetsmiljöverkets insynsråd.

Avkriminalisera inte arbetsmiljölagen

LO anser att överträdelse av föreskrifter som har särskild betydelse för att undvika olycksfall och ohälsa även i fortsättningen ska vara belagda med straff. Utöver utredningens förslag behövs ytterligare ett antal straffbelagda föreskrifter. Det gäller främst föreskrifter om tillstånd (4 kap. 2 §), användningsförbud (4 kap 4§ till exempel förbjudna cancerframkallande ämnen) och särskilda riskgrupper (4 kap 6 §, kap 5§). Utredningens förslag kastar ut instrument som kan tvinga verksamheter med den sämsta arbetsmiljön att följa lagen.

Att nästan helt avkriminalisera arbetsmiljölagen innebär en försvagning av lagen. En avkriminalisering markerar att samhället prioriterar ner det förebyggande arbetet med att säkra människors väl i arbetet. LOs uppfattning är att samhället tydlig ska markera allvaret i att respektera människors liv, hälsa och välbefinnande även på arbetet. Därför ska det även i fortsättningen vara belagt med straff att utsätta människor för dålig arbetsmiljö. Att ”paragraf 2-anmälan” även i fortsättningen ska vara straffbelagd, vilket utredningen föreslår, stryker under allvaret i att samla erfarenheter så att liknande allvarliga olyckor/sjukdomar inte inträffar igen.

LOs förbund har goda erfarenheter av den preventiva effekten med att straffbelägga föreskrifter. När ett skyddsombud talar om för sin arbetsgivare att en överträdelse är belagd med straff rättar sig de flesta efter regeln. Ingen vill att det står i tidningen att de har begått ett brott mot arbetsmiljölagen. Att straff är avskräckande belyses av att en intensiv advokatverksamhet startar i företaget när en förundersökning inleds vid misstanke om brott. Vid rättegången läggs sedan stora resurser ner på att rentvå den åtalade.

Ge Arbetsmiljöverket de bästa förutsättningarna

LO avstyrker att ta bort möjligheten till straff när någon bryter mot ett förelägganden eller ett förbud. Den möjligheten försvinner om Arbetsmiljöverket alltid ska förena förelägganden och förbud med vite. LOs uppfattning är att Arbetsmiljöverket ska ges möjlighet att välja den för situationen bäst lämpade sanktionen.

Utan tvekan är det effektivt att förse föreläggande/förbud med vite. Men ibland är det effektivare att i stället hota med straff för att tvinga fram en nödvändig åtgärd. Det kan röra sig om företag som försvinner för att

undvika myndighetskrav eller företag som helt enkelt inte betalar sina böter. Det kan också röra sig om företag med säte utanför Sverige, men med en skyddsansvarig i Sverige.

Ett svårlöst problem är när ett företag försvinner för att undvika myndighetskrav. I SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler II redogörs för en möjlighet att lösa problemet när myndighetens krav faller vid en överlåtelse av verksamheten. I lagen om viten, SFS 1985:205, 5 § anges att vid överlåtelse av verksamhet kan myndigheten förelägga ägaren att lämna uppgift om den nye ägaren. Denna lag är dock tandlös i detta sammanhang eftersom kraven inte äger giltighet mot den nye ägaren och myndigheten måste ta ställning till om denne har samma verksamhet.

Även utredningen förordar att ge Arbetsmiljöverket möjlighet att använda det mest effektiva påtryckningsmedlet, se sid 155: ”Intresset av att Arbetsmiljöverket har ändamålsenliga och effektiva medel att använda vid tillsynen i varje enskilt fall väger enligt utredningens uppfattning tyngre än nackdelen med att systemet inte är helt förutsägbart”.

LO är positiva till förslaget om att införa en bestämmelse som ger Arbetsmiljöverket möjlighet att använda föreläggande/förbud med vite i stället för straff eller sanktionsavgift. Detta under förutsättning att fler än de fyra föreslagna bestämmelserna är straffbelagda. Annars blir det bara ett sätt att ytterligare avkriminalisera överträdelser av arbetsmiljölagen.

LO är överens med utredningen att föreläggande/förbud även ska kunna riktas mot staten.

LO anser att det är onödigt att ändra på väl inarbetade begrepp och förordar att behålla nuvarande uttryck föreläggande och förbud. Utredningen föreslår att i 7 kap. 7 § stryka ordet förbud och enbart använda ordet föreläggande. Motiveringen är termen föreläggande även innefattar förbud.

Förse fler administrativa föreskrifter med sanktionsavgift

LO är överens med utredarens att fler administrativa regler ska förse med sanktionsavgift, att inspektion ska ske utan förvarning, att Arbetsmiljöverket regelmässigt använder avgiftsföreläggande och att Arbetsmiljöverket bemyndigas att utfärda föreskrifter om sanktionsavgift. I stället för att ange ett maximalt belopp för en sanktionsavgift förordar LO att det högsta beloppet fastställs till 25 prisbasbelopp.

För överträdelser av föreskrifter om tillstånd, förteckningar, läkarundersökning, anmälan och att lämna uppgifter ger sanktionsavgifter oftast en snabbare och en större effekt än ett föreläggande/förbud. När det finns en sanktionsavgift, eller ett direkt straff, blir det obekvämt för oseriösa arbetsgivare att vänta tills en inspektör kommer och först då vidta åtgärder.

Sanktionsavgift torde vara en lämplig påföljd då det saknas en arbetsmiljöplan enligt Byggnads- och anläggningsföreskriften 1999:3 8 §. Ett snabbt förfarande är önskvärt i byggbranschen och en sanktionsavgift är

snabbare än både straff och föreläggande. Om företaget ändå inte upprättar en plan ska Arbetsmiljöverket kunna förelägga företaget att upprätta en arbetsmiljöplan. Juridiskt sett torde överträdelsen av 1999:3 8 § vid inspektionen vara en gärning och att inte följa förelägandet en annan gärning, förutsatt att det är viss tid mellan de olika gärningarna. Ett förbud att starta bygget utan plan torde också vara effektivt.

En sanktionsavgift ska vara så kännbar att företaget inte frestas att avsätta pengar för att betala sanktionsavgiften i stället för att följa föreskriften. Det ska inte löna sig att bryta mot lagen. Utredarens förslag att höja det högsta beloppet på en sanktionsavgift till 1 000 000 kr är möjligen i lägsta laget. LO förordar att använda prisbasbeloppet (42 800 kronor för 2011) enligt socialförsäkringsbalken som utgångspunkt för att beräkna sanktionsavgiften. På så sätt slipper avgiften urholkas med inflationen.

Tillsätta 3-parts arbetsgrupp

LO anser att en arbetsgrupp ska tillsättas vid Arbetsmiljöverket med representanter för arbetsmarknadens parter för att samråda om vilka ”paragraf 10-föreskrifter” som idag är utfärdade enligt fel bemyndigade. Det behövs även samråd om vilka föreskrifter som ska föras med sanktionsavgift.

LO är överens med utredarens rekommendation om att se över ordalydelser ”paragraf 10 föreskrifter” för att fastställa om några föreskrifter egentligen ska meddelas med stöd av en bestämmelse i 4 kap. 1 – 8 §§. Syftet är att undvika oförutsägbarhet angående möjlig sanktion och tolkningsproblem vid tillämpningen av dessa föreskrifter. LO bedömer att fler föreskrifter än den om *Skyddsanordningar mot fall till lägre nivå* ska flyttas till 4 kap. 1 – 8 §§. Det kan till exempel röra föreskrifter om fysiskt och psykiskt våld, starkt styrt arbete och om ensamarbete.

Utredningens förslag om ändringar i arbetstidslagarna

Utredningens föreslår samma typ av ändringar i arbetstidslagarna som i arbetsmiljölagen, dvs. mer sanktionsavgifter, färre straff och en större möjlighet att använda föreläggande och då enbart med vite. Se ovan.

LOs erfarenhet är att för vissa föreskrifter är hot om straff effektivare för att få till stånd nödvändiga åtgärder än hot om sanktionsavgift eller vite. Det ska stå klart för den som ska tillämpa föreskriften att man kan drabbas av ett direkt straffansvar om man inte följer bestämmelserna. Om möjligheten till straffsanktion försvinner kan mindre seriösa företag i större utsträckning budgetera för sanktionsavgifter.

LO har inget att erinra mot att straffsanktionen behålls ifråga om lämnande av oriktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten.

LO tillstyrker utredningens förslag om att 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*.

LO anser att följande bestämmelser i *arbetstidslagen* även i fortsättningen ska vara direkt straffsanktionerade; 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 §§.

Att enbart sanktionera ovan nämnda föreskrifter i 11, 12, 15 och 16 §§ med föreläggande innebär att dagens direkta straff försvinner. Det är knappast effektivt att Arbetsmiljöverket ska förelägga arbetsgivaren en åtgärd när överträdelsen redan har ägt rum. Sanktionen ska vara direkt och generell.

LO tillstyrker utredningens förslag om att 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*.

LO anser att följande bestämmelser om *arbetstid vid visst vägtransportarbete* även i fortsättningen ska vara direkt straffsanktionerade; överträdelser av bestämmelserna 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. Transportsektorn är ett område där det måste ställas höga krav på arbetsmiljön för att bevara säkerheten.

LO tillstyrker utredningens förslag om införande av sanktionsavgift i *lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik*.

LO anser att följande bestämmelser i samma lag även i fortsättningen ska vara direkt straffsanktionerade; överträdelser av bestämmelserna i 16 § om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om ändringar i den ordinarie arbetstidens förläggning minst två veckor i förväg samt bestämmelserna i 18 § om raster och i 20 § om skyldigheten för arbetsgivare att registrera all arbetstid och bevara registren.

LO tillstyrker förslaget om ändring i *lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete*.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Wanja Lundby-Wedin

Sten Gellerstedt