

Kommittédirektiv



Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet

Dir.
2010:20

Beslut vid regeringssammanträde den 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 bli 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.

Arbetsmiljölagerstiftningen

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 allvarligare 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 uppsåtligen 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 bygglplatsdirektiv (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 föreslogs 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 strafföreläggande 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 22 § 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 internationell 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 överträdelse 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)