Betänkande av arbetsolycksutredningen

SOU
1988:3

ARBETSOLYCKA – "OLYCKA" ELLER ARBETSMILJÖBROTT?

Betänkande av arbetsolycksutredningen

SOU
1988:3

ARBETSOLYCKA – "OLYCKA" ELLER ARBETSMILJÖBROTT?

Statens offentliga utredningar
1988:3
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?

Betänkande av arbetsolycksutredningen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} – 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} – 16^{00} (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10109-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 17 april 1986 dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av sanktionssystemet vid arbetsolyckor till följd av brister i arbetsmiljön.

Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag f.d. förbundsordföranden Bert Lundin till särskild utredare.

Till sakkunniga förordnades fr.o.m. den 11 augusti 1986 förste sekreteraren Claes Ennerberg, sekreteraren Hans Granqvist, förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, direktören Lars Herlin, avdelningschefen Anders Jeppson, förbundsjuristen Thomas Kihlberg, förhandlingsdirektören Henry Lunde och förbundsjuristen Lars Sundberg. Den 7 juli 1987 ersattes Ennerberg av förste sekreteraren Åke Schön.

Till experter förordnades departementssekreteraren Bo Barrefelt, hovrättsassessorn Lena Berke, numera statssekreteraren Sten Heckscher, byråchefen Göran Lindh och överåklagaren Sten Styring. Den 28 oktober 1987 ersattes Heckscher av hovrättsassessorn Hans Blyme.

Sekreterare har fr.o.m. den 11 augusti 1986 varit hovrättsfiskalen Roger Wikström.

Assistenten Ingrid Andersson, arbetsmarknadsdepartementet, har biträtt utredningen i administrativa göromål.

Utredningen har antagit namnet arbetsolycksutredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Granqvist, Herlin och Schön.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 1988

Bert Lundin

/Roger Wikström

INNEHÅLL

Sid.

FÖRKORTNINGAR 8

SAMMANFATTNING 9

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 17

A BAKGRUND 31

1 UTREDNINGENS UPPDRAG OCH ARBETE 31

1.1 Direktiven 31

1.2 Utredningsarbetet 33

2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER 35

2.1 Arbetsmiljölagen m.m. 35

2.2 Tillämpliga brottsbalksregler 36

2.3 Något om försäkringsfrågor 38

3 KARTLÄGGNING AV ARBETSOLYCKORNA OCH HUR DE UTREDS 41

3.1 Antalet anmälda arbetsolyckor m.m. 41

3.2 Yrkesinspektionens handläggning 47
3.2.1 Anmälan av arbetsolyckor till yrkesinspektionen 47
- Antalet olyckor som anmälts enligt 2 § AMF 47
- Anmälda förseelser 48
3.2.2 Anmälan till försäkringskassan 49
3.2.3 Yrkesinspektionens verksamhet 50
- Förelägganden och förbud enligt AML 50
- Arbetsskadeutredningar 51
- Yrkesinspektionens samverkan med polisen 53
- Justitieombudsmannens uttalanden 54

3.3 Polisens handläggning av anmälda arbetsolyckor 58
3.3.1 Polisanmälan av arbetsolyckor 58
- Antalet anmälda arbetsolyckor enligt den officiella statistiken 58
- Antalet anmälda arbetsolyckor enligt utredningens undersökning 59
3.3.2 Polisens utredning 61

Sid.

3.4 Åklagarnas handläggning och antalet åtal 65

3.5 Domstolarnas handläggning och antalet domar 68
3.5.1 Översiktlig genomgång av domar från år 1984 69
3.5.2 Översiktlig genomgång av domar från år 1985 72
3.5.3 Översiktlig genomgång av domar från år 1986 78
3.5.4 Några domar från tidigare år 82

4 NÅGOT OM SANKTIONSSYSTEMET RÖRANDE ARBETSMILJÖN I ANDRA LÄNDER 87

4.1 Danmark 87

4.2 Finland 92

4.3 Norge 96

4.4 Frankrike 99

4.5 USA 104

B ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 107

5 FÖRSLAG RÖRANDE HANDLÄGGNINGSREGLER OCH RUTINER 107

5.1 Arbetsgivarnas skyldighet att anmäla arbetsolyckor 107
5.1.1 Nuvarande brister 107
5.1.2 Åtgärder beträffande anmälan till yrkesinspektionen och polisen 108
5.1.3 Åtgärder beträffande anmälan till försäkringskassan 111

5.2 Myndigheternas handläggning 114
5.2.1 Arbetarskyddsverket 114
- Yrkesinspektionen 114
- Arbetarskyddsstyrelsen 118
5.2.2 Polisens handläggning 118
- Nuvarande brister 118
- Polisens utredning 119
- Polisens diarieföring och kodning av anmälan 121
5.2.3 Åklagarnas handläggning 122

5.3 Utbildning samt informationsverksamhet 125
5.3.1 Information om arbetsmiljölagstiftningen och sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet 125
5.3.2 Utbildning hos berörda myndigheter 126

Sid.

6 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG RÖRANDE SANKTIONSSYSTEMET 129

6.1 Allmänna överväganden om sanktionssystemets funktion 129

6.2 Det individuella straffansvaret 131
6.2.1 Allmänt 131
6.2.2 Arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen 132
6.2.3 Särskilt om den offentliga sektorn 138
6.2.4 Bör nya straffbestämmelser införas? 140
- Principiella överväganden 140
- Ny straffreglering 144
6.2.5 Åtalsbestämmelser 151

6.3 Straffrättsliga sanktioner mot företag 152
6.3.1 Inledande översikt 152
6.3.2 Förverkande av ekonomiska fördelar till följd av brott 153
- Bestämmelsens utformning 153
- Bestämmelsens betydelse som sanktion mot arbetsmiljöbrott 157
6.3.3 Sanktionsavgifter, allmänt 158
6.3.4 Miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387) 161
6.3.5 Företagsbot 166
- Bestämmelsernas utformning 166
- Företagsbotens betydelse som sanktion mot arbetsmiljöbrott 172
- Finns det behov av en aktsamhetsregel i AML? 173
6.3.6 Behövs sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet? .. 174

7 SPECIALMOTIVERING 177

8 GENOMFÖRANDET AV FÖRSLAGEN 187

8.1 Kostnader 187
8.1.1 Investeringar för en bättre arbetsmiljö är lönsamma 187
8.1.2 Kostnader för berörda myndigheter 188

8.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 191

SÄRSKILT YTTRANDE 193

Bilaga

Förslag till blankett för polisens förfrågan till yrkesinspektionen 199

FÖRKORTNINGAR

AFS	arbetarskyddsstyrelsens författningssamling
AMF	arbetsmiljöförordningen (1977:1166)
AML	arbetsmiljölagen (1977:1160)
ASS	arbetarskyddsstyrelsen
BrB	brottsbalken
BrP	brottsbalkens promulgationslag
DB	dom i brottmål
Ds	departementsserien
FAP	föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
HD	högsta domstolen
ISA	arbetarskyddsstyrelsens informationssystem för arbetsskador
JO	justitieombudsmannen
JuU	justitieutskottets betänkande
LAF	lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
ML	miljöskyddslagen (1969:387)
prop.	proposition
RPS	rikspolisstyrelsen
rskr	riksdagens skrivelse
RÅ	riksåklagaren
RÅC	riksåklagarens cirkulär
RÅFS	riksåklagarens författningssamling
SCB	statistiska centralbyrån
SNI	svensk näringsgrensindelning
SOU	statens offentliga utredningar
TFA	trygghetsförsäkring vid arbetsskada
YI	yrkesinspektionen

SAMMANFATTNING

Vårt uppdrag är att se över sanktionssystemet vid arbetsolyckor som inträffar till följd av brister i arbetsmiljön. Ett stort antal arbetsolyckor inträffar årligen. Kritik har riktats mot att det trots detta är relativt sällan som arbetsolyckor leder till rättslig prövning.

Kartläggning av arbetsolyckorna och hur de utreds

Enligt statistik från arbetarskyddsstyrelsens informationssystem om arbetsskador inträffade bland arbetstagare ca 99 000 arbetsolyckor år 1984, drygt 98 000 år 1985 och ca 98 500 år 1986. Av dessa var antalet dödsolyckor 106 år 1984, 92 år 1985 och 107 år 1986. Dessutom anmäldes årligen ca 6 000 arbetsolyckor bland egenföretagare under nämnda år. Detta är olyckor som lett till sjukfrånvaro. Av arbetsolyckorna 1984 bland arbetstagare ledde drygt hälften till en sjukfrånvaro längre än sju dagar. Av dessa hade drygt 17 000 en sjukfrånvaro på över 30 dagar och ca 4 500 en sjuktid på över 90 dagar.

En arbetsgivare skall enligt 2 § arbetsmiljöförordningen utan dröjsmål underrätta yrkesinspektionen när ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Denna bestämmelse är straffbelagd med böter. Antalet underrättelser till yrkesinspektionen enligt 2 § arbetsmiljöförordningen uppgick för år 1984 till endast 1 438 för hela landet. Motsvarande siffra för år 1985 var 1 485. Det innebär att endast 1-2 % av alla arbetsolyckor som inträffar enligt statistiken och leder till sjukfrånvaro anmäls av arbetsgivarna till yrkesinspektionen. Antalet personer som döms för underlåtenhet att anmäla arbetsolyckor är mycket litet, några stycken per år.

Utredningen har gjort en förfrågan till landets samtliga 118 polisdistrikt om antalet arbetsolyckor som kommit till deras kännedom. Svaren visar att under år 1984 kom ca 1 650 och år 1985 ca 1 750 arbetsolyckor till polisens kännedom. Det var alltså endast någon procent av det totala antalet arbetsolyckor som lett till sjukfrån-

varo. Det var dock fler än arbetsgivarnas anmälningar till yrkesinspektionen, trots att denna anmälningsskyldighet är författningsreglerad och straffbelagd.

Polisen får kännedom om inträffade arbetsolyckor nästan uteslutande genom att larmcentralen meddelar att ambulans tillkallats efter en olycka. Yrkesinspektionen gör sällan polisanmälan. Enligt verksamhetsberättelsen för år 1984 anmälde yrkesinspektionen 67 förseelser mot arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen till polisen. Antalet anmälningar för brott mot brottsbalken var endast nio, samtliga gällde vållande till kroppsskada.

Polisdistriktens svar visar också att beträffande de flesta ärendena leder polisen själva förundersökningen och en klar majoritet av ärendena läggs också ner av polisen. I de flesta polisdistrikten överlämnas få ärenden till åklagare för bedömning. I vissa polisdistrikt har man dock den handläggningen att samtliga eller i stort sett samtliga anmälda arbetsolyckor överlämnas till åklagare. Sammanställningen av svaren visar att polisen lade ner ca 70 % av ärendena vart och ett av åren 1984 och 1985.

Antalet ärenden som överlämnades till åklagare år 1984 var ca 490. Åtal väcktes i 75 av dessa ärenden medan resterande lades ner av åklagaren. Under år 1985 överlämnades ca 520 ärenden till åklagare varav 61 ledde till åtal. Det innebär att det endast är ett fåtal av de arbetsolyckor som kommer till polisens kännedom som leder till åtal. Under år 1984 ledde ca 5 % till åtal. Motsvarande siffra för år 1985 var ca 3,5 %. Av vårt material kan man också konstatera att även om en mycket stor andel av ärendena överlämnas till åklagare, så blir vanligtvis ändå inte andelen väckta åtal generellt sett högre.

Riksåklagaren har gjort en förfrågan till samtliga åklagardistrikt om antalet arbetsmiljöbrott de haft att handlägga under år 1986 samt vilka beslut åklagarna fattat beträffande dessa ärenden. Riksåklagarens sammanställning av svaren visar att åklagarna totalt hade prövat 487 ärenden om misstänkt arbetsmiljöbrott. Av dessa avsåg 39 vållande till annans död, 361 vållande till kroppsskada eller sjukdom, 12 framkal-

lande av fara för annan och 65 brott mot arbetsmiljölagen. Av de 412 misstänkta brottsbalksbrotten väcktes åtal endast i 44 fall, dvs. ca 10 %. För brott mot arbetsmiljölagen väcktes dock åtal i 41 fall av 65, dvs. i nästan två tredjedelar av fallen. I drygt hälften av alla ärenden som avskrevs var motiveringen att det inte var brott. Något mer än en fjärdedel avskrevs med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Antalet domar och strafförelägganden som inrapporterats till yrkesinspektionen i denna typ av mål har under åren 1984-1986 varit ca 50-60 årligen. Av dessa har ungefär hälften avsett brott mot arbetsmiljölagen. I de allra flesta fall har dessa mål lett till fällande dom med bötesstraff på vanligtvis 10-40 dagsböter.

Av resterande antal, som avsett brottsbalksbrott, har årligen ca 10-20 domar gällt vållande till kroppsskada. Av dessa har ca två tredjedelar lett till fällande domar med vanligtvis 20-50 dagsböter.

Antalet domar avseende vållande till annans död har varit 5-10 årligen. I drygt hälften av fallen har åtalet ogillats. I de fällande domarna har påföljden antingen blivit villkorlig dom ibland kombinerad med dagsböter, eller också har brottet ansetts ringa och påföljden bestämts till 20-60 dagsböter. I ett mål år 1986 har dock fängelsestraff utdömts av både tingsrätten och hovrätten. Detta var första domen på fängelse i anledning av en arbetsolycka.

Några domar gällde framkallande av fara för annan eller allmänfarlig vårdslöshet. Dessutom förekom några domar angående utdömande av vite. Under år 1987 har avkunnats ytterligare en fängelsedom, den första hittills för brott mot arbetsmiljölagen utan att någon olycka inträffat. En byggmästare dömdes till en månads fängelse för brott mot ett av yrkesinspektionen utfärdat förbud att använda en fasadställning.

Överväganden och förslag rörande handläggningsregler och rutiner

En grundläggande förutsättning för ett effektivt sanktionssystem är att arbetsolyckorna kommer till myndigheternas, dvs. yrkesinspektionens och polisens, kännedom omedelbart.

För att uppnå att betydligt fler arbetsolyckor skall anmälas till yrkesinspektionen av arbetsgivarna föreslår vi att deras anmälningsskyldighet enligt 2 § arbetsmiljöförordningen förtydligas och utvidgas. I fortsättningen skall samtliga arbetsolyckor anmälas omedelbart utom olyckor som lett till personskador av lättare art.

Även olyckor med lättare skador skall dock komma till yrkesinspektionens kännedom. Detta skall ske på samma sätt som för närvarande genom den anmälan till försäkringskassan som arbetsgivaren skall göra. Försäkringskassan har en skyldighet att sända en kopia av anmälan till yrkesinspektionen. Vår kartläggning har dock visat att arbetsgivarna inte alltid fullgör sin skyldighet att omedelbart anmäla arbetsskador till försäkringskassan. Utredningen föreslår därför att en tidsfrist bör införas inom vilken anmälan skall göras enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Huvudregeln skall även i fortsättningen vara att anmälan skall göras omedelbart. Om anmälan inte har gjorts inom två veckor, skall försäkringskassan ta ut en förseningsavgift på 500 kr. Denna förseningsavgift skall ersätta straffbestämmelsen i 8 kap. 11 § lagen om arbetsskadeförsäkring angående underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten. Denna ansvarsbestämmelse tycks aldrig tillämpas i praktiken. Om anmälningsskyldigheten börjar fullgöras omedelbart kommer yrkesinspektionen att få kännedom om olyckorna genom kopian av anmälan betydligt snabbare än för närvarande.

Att yrkesinspektionen genom dessa förslag kommer att få fler anmälningar omedelbart innebär inte att polisen kommer att få kännedom om fler arbetsolyckor, eftersom yrkesinspektionen sällan gör polisanmälan. Vi föreslår därför att det i 2 § arbetsmiljöförordningen införs en skyldighet för arbetsgivare att underrätta även polisen om vissa arbetsolyckor, de som lett till dödsfall eller svårare personskada. En sådan lagstadgad skyldighet finns för övrigt redan i både Finland och Norge.

Utredningen anser att yrkesinspektionen bör i betydligt större utsträckning än för närvarande anmäla överträdelser av arbetsmiljölagstiftningen till polisen. Det gäller när direkt straffsanktionerade föreskrifter överträtts eller förelägganden/förbud inte följts

men också när man får kännedom om olyckor där man anser att eventuellt brottsligt förfarande bör utredas. Yrkesinspektionen bör enligt utredningens uppfattning inte heller tveka att använda de tvångsmedel som arbetsmiljölagstiftningen ger möjlighet till.

Beträffande polisens utredning av arbetsolyckor föreslår utredningen att enhetliga anvisningar och handläggningsrutiner skall utarbetas. Vi föreslår också ytterligare utbildning för att förbättra polisens kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen och om arbetsmiljöbrott. Vid utredning av arbetsolyckor bör också yrkesinspektionens sakkunskap utnyttjas på ett helt annat sätt än i dag. Samarbetet mellan polisen och yrkesinspektionen bör därför utökas och fasta rutiner inrättas. Det finns även andra statliga kontrollorgan vars sakkunskap bör användas i större utsträckning, bl.a. kemikalieinspektionen. Vid utredning av arbetsolyckor är det viktigt att också klarlägga organisationen och ansvarsförhållandena i företaget eller förvaltningen. Därför skall förutom den skadade alltid höras såväl representanter för arbetsgivaren som för de anställda, framför allt skyddsombud.

Eftersom mål rörande arbetsolyckor sällan är av enkel beskaffenhet skall enligt utredningens uppfattning förundersökningen i denna typ av mål vanligtvis ledas av åklagare. Detta tillämpas i dag endast i ett fåtal polis- och åklagardistrikt trots att de anvisningar riksåklagaren och rikspolisstyrelsen utfärdat föreskriver detta. I många fall torde det lämpligaste vara att en åklagare vid regionåklagarmyndigheten handlägger denna typ av mål, vilket också överensstämmer med riksåklagarens anvisningar. Vi föreslår också att särskild utbildning skall ges till de åklagare som handlägger dessa ärenden.

Överväganden och förslag rörande sanktionssystemet

Det individuella straffansvaret

De straffbestämmelser i brottsbalken som kan bli tillämpliga i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud, dvs. vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan (3 kap 7-9 §§ brottsbalken), förknippas oftast med trafik-

brott och icke uppsåtliga våldsbrott. För att en straffreglering skall vara effektiv i förebyggande syfte måste den vara allmänt känd bland dem som kan beröras. Därför skulle det enligt utredningens uppfattning, från både pedagogisk och allmänpreventiv synpunkt, vara bäst med en särskild straffreglering av denna typ av brottslighet. Detta gäller såväl för de som har att tillämpa straffbestämmelserna som för de som kan komma att beröras av bestämmelserna ute i företag och förvaltningar.

Utredningen föreslår därför att en särskild straffreglering av denna typ av brottslighet skall införas i brottsbalken. Enligt den nya bestämmelsen skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön, och om någon till följd av detta avlider, skadas eller utsätts för allvarlig fara för detta, dömas till böter eller fängelse i högst två år. Brottsrubriceringen föreslås bli arbetsmiljöbrott. Den nya bestämmelsen skall tillämpas i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud till arbetsolyckor i stället för paragraferna 3 kap. 7-9 §§ brottsbalken. Eftersom oaktsamhet krävs för det nya brottet innebär förslaget en ändring i förhållande till framkallande av fara för annan, 3 kap. 9 § brottsbalken, där kravet är grov oaktsamhet. Bestämmelsen föreslås tas in i 3 kap. 10 § brottsbalken. Nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§, som reglerar försök m.m. och åtalsbestämmelser, föreslås flyttas till 11 och 12 §§. Åtalsbestämmelsen, som blir 12 §, föreslås ändras så att det inte skall finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal för det nya brott vi föreslår.

Utredningen har även behandlat frågan om möjligheterna att delegera beslutsfattandet i arbetsmiljöfrågor. Vi vill slå fast att det straffrättsliga ansvaret i sig aldrig kan delegeras. Det är endast det interna ansvaret för arbetsuppgifter och funktioner som kan delegeras. Reglerna om delegation fyller en viktig funktion därför att genom dessa kan man inom företag och förvaltningar fullgöra sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen på bästa möjliga sätt. En riktig delegering får även betydelse vid bedömningen av var det straffrättsliga ansvaret ligger. Det är dock mycket viktigt att man vid bedömningen av straffansvar prövar om förutsättningar för en giltig delegation verk-

ligen föreligger. Särskilt att den till vilken ansvar delegerats har en självständig ställning gentemot företagsledningen och att han har tillräckliga beslutsbefogenheter.

Straffrättsliga sanktioner mot företag

Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer dömas till straff. Det finns emellertid straffrättsliga sanktioner, benämnda särskild rättsverkan av brott, som kan tillämpas mot företag. Det är dels förverkande av de vinster som ett företag kan ha uppnått genom ett brott, dels företagsbot som infördes fr.o.m. den 1 juli 1986.

Företagsbot skall åläggas näringsidkare för brott som begåtts i deras näringsverksamhet. Såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer kan åläggas företagsbot. Även offentligt, såväl statligt som kommunalt, bedriven näringsverksamhet omfattas. En förutsättning för att företagsbot skall komma i fråga är att det har förekommit en överträdelse av en straffbestämmelse och att detta brott har ägt rum i utövningen av näringsidkarens verksamhet. Företagsbot skall bestämmas direkt i pengar och fastställas till lägst tio tusen kr. och högst tre milj. kr.

Företagsbot bör enligt utredningens uppfattning kunna bli ett mycket verksamt sanktionsmedel mot arbetsmiljöbrott vid sidan om det individuella ansvar som också bör utkrävas. Såväl brott mot arbetsmiljölagen som brott mot den nya straffbestämmelse vi föreslår i 3 kap. 10 § brottsbalken kan grunda även en talan om företagsbot.

Företagsbot kan också kombineras med förverkande enligt 36 kap. 4 § brottsbalken av eventuella ekonomiska fördelar för näringsidkaren.

I enlighet med våra direktiv har vi också övervägt om ekonomiska sanktioner, typ sanktionsavgifter, bör införas. Eftersom vad som kan uppnås med en sanktionsavgift bör kunna uppnås även genom tillämpning av företagsbot, eventuellt tillsammans med förverkande, finns det enligt utredningens uppfattning, i vart fall för närvarande, inte något behov av att införa någon typ av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet.

Kostnader

De ändrade handläggningsrutiner vi föreslår för yrkesinspektionen bör genom lämplig omprioritering kunna åstadkommas utan att de tillförs några ytterligare resurser. För den utökade utbildnings- och informationsverksamhet som vi föreslår bör dock yrkesinspektionen få ett särskilt anslagstillskott.

Våra förslag medför inte heller att polisen eller åklagarväsendet behöver tillföras några ytterligare resurser. Förslagen innebär framför allt att deras arbete underlättas och effektiviseras. För den utbildning vi föreslår för polis och åklagare, som bör anordnas av riksåklagaren i samråd med rikspolisstyrelsen, bör dock särskilda anslag utgå. Även domstolsverket bör få ett tillskott till sitt utbildningsanslag för att kunna anordna ett par seminarier om arbetsmiljöbrott för domare.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1 Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§ skall betecknas 3 kap. 11 och 12 §§,
dels att den nya 3 kap. 12 § skall ha följande lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	3 kap.
	10 §
	Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön döms, om någon till följd av detta 1. avlider, 2. drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, eller 3. utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, för arbetsmiljöbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3 kap. 12 §[1]	
Vållande till kroppsskada eller sjukdom må, om brottet ej är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden angiver brottet till åtal eller har åsamkats skadan eller sjukdomen i verksamhet som arbetstagare och åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.	Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

---

1) Senaste lydelse av förutvarande 3 kap 11 § 1981:1313

Denna lag träder i kraft den .....

2 Förslag till

Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3 kap.	
17 §	
Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva att vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 15 eller 16 § skall föras register med uppgifter om de undersöktas namn och om undersökningsresultat.	
I samma ordning kan meddelas föreskrifter för dem som har skyddsansvar enligt 2 eller 5 § att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller att förvara handling som har betydelse från skyddssynpunkt.	I samma ordning kan meddelas föreskrifter för dem som har skyddsansvar enligt 2 eller 5 § att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller att lämna underrättelse till polismyndighet eller att förvara handling som har betydelse från skyddssynpunkt.

Denna lag träder i kraft den .....

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Härigenom föreskrivs beträffande lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring[1)]

dels att 8 kap. 1 och 11 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf 8 kap. 11 a § samt närmast före den en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
8 kap.	
1 §	
Underrättelse om arbetsskada skall beträffande arbetstagare omedelbart lämnas till den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren var anställd när skadan inträffade. Har skada till följd av annat än olycksfall visat sig först efter det den försäkrade har upphört att vara utsatt för inverkan som har orsakat skadan, skall underrättelse lämnas till den arbetsgivare hos vilken den försäkrade senast var utsatt för sådan inverkan. Finns någon som på arbetsgivarens vägnar förestår arbetet, får underrättelsen i stället lämnas till denne.	Underrättelse om arbetsskada skall beträffande arbetstagare omedelbart lämnas till den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren var anställd när skadan inträffade. Har skada till följd av annat än olycksfall visat sig först efter det den försäkrade har upphört att vara utsatt för inverkan som har orsakat skadan, skall underrättelse lämnas till den arbetsgivare hos vilken den försäkrade senast var utsatt för sådan inverkan. Beträffande försäkrad som avses i 1 kap. 1 § andra stycket skall vad i detta kapitel sägs om arbetsgivare

1) Lagen omtryckt 1977:264

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Beträffande försäkrad som avses i 1 kap. 1 § andra stycket skall vad i detta kapitel sägs om arbetsgivare gälla rektor eller annan som förestår utbildningen.	gälla rektor eller annan som förestår utbildningen.
Arbetsgivare eller arbetsföreståndare som genom underrättelse enligt första stycket eller på annat sätt har fått kännedom om inträffad arbetsskada är skyldig att omedelbart anmäla skadan till allmän försäkringskassa. Annan försäkrad än arbetstagare skall själv anmäla arbetsskada till försäkringskassan. Har han avlidit till följd av skadan, skall anmälan göras av den som har rätt att företräda dödsboet.	Arbetsgivare som genom underrättelse enligt första stycket eller på annat sätt har fått kännedom om att en arbetsskada har inträffat är skyldig att omedelbart anmäla skadan till allmän försäkringskassa. Annan försäkrad än arbetstagare skall själv anmäla arbetsskada till försäkringskassan. Har han avlidit till följd av skadan, skall anmälan göras av den som har rätt att företräda dödsboet.

Anmälan enligt andra stycket skall göras enligt föreskrifter som meddelas av regeringen. Nödvändiga utgifter för läkarutlåtanden ersättes i enlighet med vad regeringen föreskriver.

8 kap.

11 §

Den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 1 § andra stycket första meningen dömes till böter. Till samma straff dömes arbetsgivare och uppdragstagare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt 7 §.	Arbetsgivare och uppdragstagare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt 7 § döms till böter.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.	
Förseningsavgift	
	8 kap.
	11 a §
	Har en arbetsgivare, som skall lämna uppgift om inträffad arbetsskada enligt 1 § andra stycket första meningen, inte gjort detta två veckor efter föreskriven tid, skall den allmänna försäkringskassan påföra honom en förseningsavgift med 500 kronor.
	Försäkringskassan får efterge förseningsavgiften, om det finns särskilda skäl. Närmare föreskrifter om detta meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den .....

4 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
20 §[1]	
Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (bruttointäkt) som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret.	
Avdrag får inte göras för:	Avdrag får inte göras för:
den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;	den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;
sådana kostnader för hälsovård, sjukvård samt företagshälsovård som anges i anvisningarna;	sådana kostnader för hälsovård, sjukvård samt företagshälsovård som anges i anvisningarna;
kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;	kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

---

[1] Senaste lydelse 1987:1303

Nuvarande lydelse

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada;

företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken;

Föreslagen lydelse

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada;

företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken;

Nuvarande lydelse

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);

vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg;

avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor;

lagringsavgift enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol eller lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet;

Föreslagen lydelse

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);

vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg;

avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor;

lagringsavgift enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol eller lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet;

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	avgift enligt 8 kap. 11 a § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring;
ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;	ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;
kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.	kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.
(Se vidare anvisningarna)	(Se vidare anvisningarna)

Denna lag träder i kraft den .....

5 Förslag till

Förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Härigenom föreskrivs att 2 och 20 §§ arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	2 §
Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare, skall arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta yrkesinspektionen. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.	Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller personskada som inte är av lättare art, skall arbetsgivaren omedelbart underrätta yrkesinspektionen. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.
Om anmälan om arbetsskada föreskrives även i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.	Om arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsskada även till allmän försäkringskassa föreskrivs i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.
	Arbetsgivaren skall också omedelbart underrätta polismyndigheten om olycksfall i arbete som föranlett dödsfall eller svårare personskada.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
20 §	
Avskrift av dom eller slutligt beslut i mål om ansvar enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) eller med stöd därav meddelade föreskrifter sändes till yrkesinspektionen. Detsamma gäller i mål om ansvar enligt 3 kap 7-9 §§ brottsbalken, när målet rör arbetsgivares eller arbetstagares ansvar för att ha vållat skada eller ha framkallat fara för anställd.	Avskrift av dom eller slutligt beslut i mål om ansvar enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) eller med stöd därav meddelade föreskrifter sänds till yrkesinspektionen. Detsamma gäller i mål om ansvar enligt 3 kap 10 § brottsbalken.

Denna förordning träder i kraft den .....

6 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd

Härigenom föreskrivs att 10 och 29 §§ förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
10 §	
Arbetsgivare eller arbetsföreståndare skall samråda med skyddsombudet om arbetsskadeanmälan och ge ombudet en kopia av denna.	Arbetsgivare skall samråda med skyddsombudet om arbetsskadeanmälan och ge ombudet en kopia av denna.
29 §	
Riksförsäkringsverket bemyndigas att	
1. fastställa förteckning över konvalescenthem enligt 3 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,	
2. meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet enligt 8 kap 6 § lagen om arbetsskadeförsäkring,	
	3. meddela föreskrifter enligt 8 kap. 11 a § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring,
3. meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av lagen om arbetsskadeförsäkring, lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjöman, beträffande lagen om statligt person-	4. meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av lagen om arbetsskadeförsäkring, lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjöman, beträffande lagen om statligt person-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
skadeskydd efter samråd med berörda centrala förvaltnings-myndigheter.	skadeskydd efter samråd med berörda centrala förvaltnings-myndigheter.

Denna förordning träder i kraft den .....

A BAKGRUND

1. UTREDNINGENS UPPDRAG OCH ARBETE

1.1 Direktiven

Utredningen skall enligt sina direktiv (Dir. 1986:13) se över sanktionssystemet vid arbetsolyckor som inträffar till följd av brister i arbetsmiljön.

I direktiven anför departementschefen bl.a. följande:

Hur fungerar sanktionssystemet?

Antalet dödsfall och andra allvarliga skador i arbetslivet har minskat om man ser det i ett längre tidsperspektiv. Dock inträffar fortfarande ett stort antal arbetsolyckor till följd av brister i arbetsmiljön. Fall och ras från utsatta platser, skador vid maskinarbete till följd av t.ex. bristande skyddsanordningar eller otillräckliga instruktioner är några av de vanligaste exemplen. Det är också i de traditionella riskbranscherna, såsom exempelvis byggnads- och slakteribranschen, som de flesta olycksfallen inträffar.

Trots dessa förhållanden är det relativt sällan som arbetsolycksfallen leder till rättslig prövning. Kritik har också riktats mot rättsväsendets myndigheter framför allt vad gäller utredningarna i samband med arbetsolyckor. Bl.a. polis och åklagare har kritiserats för bristande kunskaper på arbetsmiljöområdet. Det har vidare påpekats att man i samband med åtalsprövning och domstolsbehandling ofta fäster alltför liten vikt vid organisatoriska brister i företagen, exempelvis brister i planeringen av skyddsarbetet. Kritik har även riktats mot att ansvar ofta utkrävs på alltför låg nivå i företagen.

Utredningsuppdraget

Arbetsmiljölagen har nu varit i kraft drygt sju år. Redan när lagen kom till uttalade departementschefen att frågan om ekonomiska sanktioner mot företag vid arbetsmiljöbrott skulle följas med uppmärksamhet. Frågan om en utredning av sanktionssystemet aktualiserades även i anledning av motioner till riksdagen vid 1979/80 års riksmöte. Riksdagen uttalade därvid att man borde avvakta tills arbetsmiljölagen varit i kraft ytterligare någon tid innan det togs ställning i frågan (SoU 1979/80:5).

Av det tidigare anförda framgår att allvarlig kritik har riktats mot sanktionssystemets möjligheter att förebygga olycksfall i arbetslivet. Tiden får därför anses mogen att göra den översyn av systemet som tidigare har förutskickats. Översynen bör avgränsas till att avse de arbetsmiljöbrister som leder eller kan leda till allvarliga arbetsolycksfall. Någon allmän översyn av arbetsmiljölagens tillsyns- och sanktionssystem bör således inte göras.

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra denna översyn i enlighet med vad som anförs i det följande.

Utredaren bör i ett inledande skede göra en kartläggning av hur sanktionssystemet i praktiken fungerar i samband med arbetsolyckor. Denna kartläggning bör inbegripa sanktionssystemet både i brottsbalken och i arbetsmiljölagen. Kartläggningen bör bl.a. ge underlag för att bedöma om regelsystemet som sådant företer brister eller om detta gäller i fråga om tillämpningen av de sanktionsmöjligheter som nu finns. Kartläggningen bör belysa bl.a. följande frågeställningar

- i hur stor utsträckning förekommer arbetsolyckor och i vilken omfattning blir de föremål för polisutredning

- hur initieras polisutredningarna (anmälan från arbetstagaren själv, den fackliga organisationen, yrkesinspektionen etc.)

- i hur stor utsträckning hörs yrkesinspektionen eller arbetarskyddsstyrelsen i ärendena och på vilket stadium sker det

- i vad mån leder utredningarna till åtal och fällande dom

- i vad mån skriver polis och åklagare av ärenden och på vilka grunder

- mot vilka personkategorier har brottsmisstankar riktats i avskrivna ärenden och i sådana som föranlett åtal (arbetskamrater, arbetsledare eller företagsledning)

- i hur stor utsträckning kan olyckorna bero på dåligt preciserade ansvarsförhållanden inom företaget eller myndigheten

- i hur stor utsträckning kan olyckorna tillskrivas överträdelser av arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter

Med stöd av vad som framkommit i kartläggningsdelen bör utredaren närmare överväga och redovisa de förslag till åtgärder som bedöms lämpliga för att undanröja eventuella brister i systemet. Utgångspunkten för översynen i denna del är följande.

Arbetsmiljölagstiftningens ansvarsreglering bygger på att lagstiftningen skall vara förebyggande och att huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren. Den förebyggande verksamheten förutsätter ett effektivt sanktionssystem där det individuella ansvaret för var och en som verkar i arbetsmiljön är väsentligt. Detta ansvar bör bibehållas. Arbetsmiljöbrott får inte behandlas så att de kan uppfattas som mindre allvarliga. Vidare bör beaktas att bristande efterlevnad av arbetsmiljölagstiftningen inte får ge ekonomiska fördelar i förhållande till konkurrerande företag som bedriver ett ambitiöst skyddsarbete.

Det nu sagda innebär att yrkesinspektionen inte bör ges en mer uttalad repressiv roll vid bekämpande av arbetsmiljöbrott m.m. Huvudinriktningen i yrkesinspektionens tillsynsverksamhet skall liksom hittills vara att medverka till att bl.a. arbetsolyckor förebyggs. En ordning enligt vilken inspektionen skulle överta uppgifter som i dag ankommer på polis och åklagare synes därför inte ändamålsenligt. Något hinder finns däremot inte mot att utredningen prövar om inspektionen bör ges en mer aktiv roll när det gäller att anmäla överträdelser till de

brottsbeivrande organen och att med stöd av sina expertkunskaper biträda med den utredning som behövs som beslutsunderlag.

I åtgärds/förslagsdelen bör alltså redovisas förslag till förändringar i gällande system. Därvid kan t.ex. övervägas om det finns förutsättningar att ta bort det i 3 kap. 11 § BrB angivna kravet att åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom skall vara påkallat från allmän synpunkt. Åtal för sådana brott underlåts i en hel del fall med hänvisning till detta krav. I denna del av översynen bör även övervägas behövliga praktiska rutiner eller åtgärder som förbättrad utbildning av polis- och åklagarpersonal med utredande uppgifter samt av personal inom domstolsväsendet.

Av särskilt intresse i sammanhanget är det nya systemet med företagsbot (prop. 1985/86:23), som träder i kraft den 1 juli 1986. Utredaren bör ta ställning till vilken betydelse det systemet kan få på det här området. I översynen bör även redovisas de förslag till ytterligare förändringar eller kompletteringar i sanktionssystemet som kan anses behövliga. Här bör utredaren undersöka förutsättningarna för att införa andra ekonomiska sanktioner, typ sanktionsavgifter, som kan tas ut även av juridiska personer, utan att det behöver kunna bevisas uppsåt eller oaktsamhet hos en enskild person.

Utredaren bör även överväga om det behövs någon form av ytterligare kriminalisering för att göra sanktionssystemet effektivare. Det bör därvid undersökas om detta kan och bör ske genom en mer allmänt hållen aktsamhetsregel i arbetsmiljölagen - något som kan få betydelse för tillämpningen av företagsbot i vissa fall. Detta är aktuellt i första hand om nuvarande kriminalisering i brottsbalken och arbetsmiljölagen inte bedöms tillräcklig. Som tidigare angivits bör dessa överväganden ske med utgångspunkt i att den nuvarande uppbyggnaden av de materiella bestämmelserna i arbetsmiljölagen samt föreskrifts- och tillsynssystemet i princip bibehålls enligt nuvarande uppläggning.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven sanktionssystemet endast vid arbetsolyckor som inträffar till följd av brister i arbetsmiljön. I vårt utredningsuppdrag ingår inte att göra någon översyn av motsvarande system rörande arbetssjukdomar. Våra förslag kommer därför inte att beröra detta område. Indirekt berörs dock området genom att arbetsmiljölagstiftningens straffbestämmelser kan bli tillämpliga, om exempelvis förbud eller direkt straffbelagda föreskrifter att använda vissa farliga ämnen överträds.

Beträffande utredningsarbetet i övrigt kan kortfattat följande sägas.

Utredningen har inledningsvis gjort en förfrågan till landets samtliga 118 polisdistrikt beträffande antalet anmälda arbetsolyckor de senaste

åren och hur de handlagts. Samtliga polisdistrikt har besvarat förfrågan.

Representanter för utredningen har deltagit vid två av arbetarskyddsstyrelsen anordnade informationsdagar om arbetsmiljöbrott samt vid en kurs för yrkesinspektörer om arbetsskadeutredning.

Företrädare för utredningen har också medverkat i ett av riksåklagaren (RÅ) i maj 1987 för åklagare anordnat seminarium angående arbetsmiljöbrott. Utredningen har dessutom fått ta del av svaren på RÅ:s förfrågan till landets åklagardistrikt om deras handläggning av arbetsmiljöbrott under år 1986.

Utredningen har under arbetets gång vidare varit i kontakt med bl.a. ett flertal yrkesinspektionsdistrikt, rikspolisstyrelsen (RPS) och ett flertal polisdistrikt.

Företrädare för utredningen har också besökt Danmark och Norge för att studera deras sanktionssystem för arbetsmiljöbrott.

2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER

2.1 Arbetsmiljölagen m.m.

Huvudförfattningen på arbetarskyddets område är arbetsmiljölagen (1977:1160), AML. Lagen är en ramlag och kompletteras av den av regeringen utfärdade arbetsmiljöförordningen (1977:1166), AMF. Dessutom har med stöd av lagen och förordningen utfärdats föreskrifter av arbetarskyddsstyrelsen (ASS).

Ansvarsreglerna i AML bygger i första hand på att ett direkt straffhot inte inträder förrän en tillsynsmyndighet, dvs. yrkesinspektionen (YI) eller ASS, i det enskilda fallet har meddelat ett föreläggande eller ett förbud. Den som bryter mot ett sådant föreläggande eller förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år enligt 8 kap. 1 § AML. Förelägganden och förbud kan också förenas med vite, men då kan inte straff dömas ut vid överträdelser.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket AML kan den som bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 3 kap. 12 eller 14 § AML dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse krav på förhandsprövning genom myndighets försorg eller förbud att använda en arbetsprocess, arbetsmetod, anordning eller ett ämne. Bemyndigande till ASS att meddela föreskrifter ges i 18 § AMF. Vissa föreskrifter som meddelas av regeringen eller ASS är straffbelagda med böter enligt 8 kap. 2 § andra stycket 2 AML. Det gäller bl.a. föreskrifter om märkning och om anlitande av minderåriga arbetstagare samt krav på läkarundersökning. Författningen om t.ex. minderåriga finns i arbetarskyddsstyrelsens författningssamling (AFS) 1987:11. ASS kan alltså meddela föreskrifter som är direkt straffsanktionerade enligt nämnda paragraf, jfr. 19 § AMF. De flesta av föreskrifterna som utfärdats av ASS är dock inte direkt straffsanktionerade men fyller ändå en viktig funktion eftersom de kan ligga till grund för utfärdande av föreläggande eller förbud samt vid bedömning av om det efter en arbetsolycka kan misstänkas att ett vållandebrott enligt brottsbalken har begåtts.

Det finns också direkt straffsanktionerade bestämmelser i AML. I 8 kap. 2 § andra stycket 1 föreskrivs att den som bryter mot bestämmelsen i 5 kap. 2 § AML om minderåriga arbetstagare kan dömas till böter. Detsamma gäller enligt 8 kap. 2 § andra stycket 3 eller 4 AML den som lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov m.m. samt den som utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk.

I 1-3 §§ AMF har regeringen med stöd av 3 kap. 17 § AML meddelat föreskrifter om arbetsgivares skyldighet att anmäla till YI när arbetslokal eller personalrum skall tas i bruk eller när allvarligt olycksfall eller tillbud inträffat samt att under minst fem år hålla meddelande från YI och vissa andra handlingar tillgängliga. Dessa föreskrifter är straffbelagda med böter enligt 8 kap. 2 § andra stycket 2 jämförd med 19 § AMF.

För att straffbestämmelserna i AML och AMF skall bli tillämpliga krävs genomgående att gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Andra exempel på straffbestämmelser finns i arbetstidslagen (1982:673). Enligt 23 § kan en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud som YI meddelat med stöd av 22 § samma lag, dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt 24 § kan en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet anlitat arbetstagare i strid mot lagen eller lämnat oriktiga uppgifter till tillsynsmyndighet dömas till böter.

2.2 Tillämpliga brottsbalksregler

Om en arbetsolycka eller ett allvarligt tillbud inträffar på en arbetsplats kan också vissa regler i brottsbalken (BrB) bli tillämpliga. Vid uppsåtliga brott kan t.ex. 3 kap. 5 § BrB om misshandel komma i fråga. Vanligtvis är det dock brott som vållas genom oaktsamhet som kan bli aktuella. Om den skadade avlider kan detta leda till åtal för vållande till annans död enligt 3 kap. 7 § BrB. Om olyckan inte leder till dödsfall men kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, kan det bli aktuellt med åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom enligt

3 kap. 8 § BrB. Om en arbetstagare har utsatts för livsfara eller fara för svår kroppsskada, kan åtal väckas för framkallande av fara för annan enligt 3 kap. 9 § BrB. För detta brott krävs dock grov oaktsamhet. Det förekommer också att bestämmelserna om allmänfarlig vårdslöshet enligt 13 kap. 6 § BrB och spridande av gift eller smitta enligt 13 kap. 7 § BrB kan bli tillämpliga.

Bedömningen av om exempelvis ett förfarande varit oaktsamt görs bl.a. utifrån den tidigare nämnda arbetsmiljölagstiftningen.

Av de nämnda brotten är vållande till kroppsskada den vanligaste åtalsrubriceringen vid arbetsolyckor. Det förekommer något tiotal åtal årligen. Vi återkommer till antalet i kartläggningsdelen. Denna åtalsrubricering är dock betydligt vanligare i samband med trafikolyckor än efter arbetsolyckor. Detta framgår bl.a. av prop. 1979/80:66 ang. ändring av brottsbalken s. 20. År 1976 lagfördes 132 personer för vållande till kroppsskada. Merparten av dessa fall avsåg trafikolyckor. En inte ringa del av personerna torde vidare ha lagförts för att de hade vållat personskada genom misshandel utan att skadan var täckt av gärningsmannens uppsåt. I propositionen föreslogs att kravet på målsägandeangivelse skulle slopas, om skadan eller sjukdomen hade åsamkats i verksamhet som arbetstagare. Kravet att åtal skall vara påkallat ur allmän synpunkt behölls dock. För övriga fall av vållande till kroppsskada eller sjukdom behölls även kravet på målsägandeangivelse. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 1980.

För vållande till kroppsskada eller sjukdom stadgas böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, kan dömas till högst två års fängelse.

Den därefter vanligaste åtalsrubriceringen vid arbetsolyckor är vållande till annans död. Det har de senaste åren dock endast förekommit ett tiotal sådana åtal årligen. För detta brott stadgas fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

2.3 Något om försäkringsfrågor

Den som förvärvsarbetar eller genomgår utbildning som är förenad med särskild risk för arbetsskada är försäkrad för arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, LAF, (omtryckt 1977:264, ändrad senast 1987:1322). Med arbetsskada avses enligt lagen skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. Olycksfall vid färd till eller från arbetsstället räknas som olycksfall i arbetet om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbetet. Har försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skall skadan som han har ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan, om inte betydligt starkare skäl talar mot det. Med skada avses personskada och skada på protes.

Om den skadade är sjukförsäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, har han vid arbetsskada rätt till samma förmåner som vid annan sjukdom under en tid av 90 dagar efter det att skadan inträffade, dock längst till dess skadan medför rätt till livränta eller rätten till sjukpenning upphör på grund av pension (samordningstiden). Även den som inte omfattas av sjukförsäkringen kan erhålla ersättning från arbetsskadeförsäkringen under samordningstiden. Efter samordningstiden ersätts enligt LAF i princip hela inkomstbortfallet i form av sjukpenning under den akuta tiden och i form av livränta vid bestående nedsättning av arbetsförmågan. Vid dödsfall lämnas begravningshjälp samt livränta till efterlevande.

Försäkringen finansieras genom att arbetsgivarna betalar en arbetsskadeavgift som ingår i arbetsgivaravgiften. Tidigare var denna avgift till yrkesskadeförsäkringen enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring differentierad efter arbetets farlighet i allmänhet och de särskilda förhållanden under vilka det bedrevs. I första hand berodde avgiften på vilken näringsgren arbetsgivarens verksamhet tillhörde. Denna riskgradering togs dock bort fr.o.m. den 1 januari 1972 (prop. 1971:22). Ett av skälen till detta var att differentieringen var schablonmässig och inte gav ett adekvat uttryck för den risk som försäkringen avsåg. En sådan differentierad avgift tillämpas dock f.n. i t.ex. Finland.

För att komplettera den ersättning som lämnas genom LAF träffade LO, PTK och SAF år 1974 ett avtal om Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). En motsvarande försäkring finns även på det kommunala området (TFA-KL) och på det statliga området finns ett avtal om ersättning vid personskada (PSA).

Den som drabbas av personskada genom olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skall genom dessa avtal få ersättning enligt i princip skadeståndsrättsliga regler utan att behöva visa att arbetsgivaren eller annan har vållat skadan. Ersättning utgår för sjukvårdskostnad, förlorad arbetsförtjänst, sveda och värk, rehabilitering, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan. Vid dödsfall lämnas ersättning enligt skadeståndsrättsliga regler för begravningskostnad och för förlust av underhåll till efterlevande. Ersättningen samordnas med ersättning som kan utgå från annat håll. Man kan alltså inte få ersättning från två håll för samma skada.

Före tillkomsten av TFA måste den skadade i de allra flesta fall föra skadeståndstalan för att erhålla ersättning. Detta kunde innebära att skadestånd helt uteblev eller att den skadade fick vänta mycket länge på sin ersättning. Skadeståndstalan ansågs dock ha en preventiv effekt. Arbetsmiljöutredningen skrev i sitt slutbetänkande (SOU 1976:1) Arbetsmiljölag att i det allmänna medvetandet hade skadeståndspåföljd varit intimt förknippad med reglerna i arbetarskyddslagen och arbetarskyddskungörelsen. Med hänsyn till trygghetsförsäkringen hade emellertid skadeståndssanktionen i praktiken upphört att spela någon roll. Det var därför enligt utredningen viktigt att möjlighet fanns att få en prövning enligt brottsbalkens regler av frågan om arbetsgivaren förfarit oaktsamt.

3. KARTLÄGGNING AV ARBETSOLYCKORNA OCH HUR DE UTREDS

3.1 Antalet anmälda arbetsolyckor m.m.

Enligt statistik från arbetarskyddsstyrelsens informationssystem om arbetsskador (ISA) inträffade bland arbetstagare ca 99 000 arbetsolyckor år 1984 och drygt 98 000 år 1985. Av dessa var 106 dödsolyckor år 1984 och 92 dödsolyckor år 1985. Dessutom inträffade över 14 000 olyckor på väg till och från arbetet år 1984 och över 16 000 år 1985. Bland egenföretagare anmäldes vart och ett av dessa år ca 6 000 arbetsolyckor, varav 20 respektive 34 var dödsolyckor. Bland värnpliktiga inträffade ca 2 800 arbetsolyckor år 1984, varav 21 dödsolyckor. I de sistnämnda siffrorna ingår också olyckor under färd mellan hem och förläggning. Av följande tabell framgår inom vilka näringsgrenar som de anmälda olyckorna bland arbetstagarna inträffade.

Tabell 1 Antal anmälda arbetsolyckor bland arbetstagare åren 1984 och 1985 fördelade efter näringsgren

Näringsgren SNI-kod	Totalt antal		Dödsfall		1000-tal arb.timmar
	1984	1985	1984	1985	1984
1. Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	4 518	3 641	12	9	106 927
2. Gruvor och mineralbrott	842	885	2	4	20 149
3. Tillverkningsindustri	39 788	39 285	27	19	1 354 835
4. El-, gas-, värme- och vattenverk	1 155	1 067	2	4	55 809
5. Byggnadsindustri	12 007	12 305	16	8	347 516
6. Varuhandel, restaurang- och hotellrörelse	8 941	8 874	8	6	767 143
7. Samfärdsel, post- och televerk	7 864	7 727	22	21	389 918
8. Banker och försäkringsinstitut, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet	3 471	3 122	5	8	453 054
9. Offentlig förvaltning och andra tjänster	20 327	20 914	11	12	1 836 498
10. Näringsgren saknas	154	461	1	1	-
Totalt	99 067	98 281	106	92	5 331 849

Källa: Arbetsskador 1984 och 1985, Statistiska meddelanden, SCB och ASS (siffrorna för 1985 är preliminära).

Av totala antalet arbetsolyckor inom offentlig förvaltning inträffade ca 14 500 vart och ett av åren inom undervisning, forskning, sjukvård m.m. Av dessa avsåg drygt 6 000 vart och ett av åren hälso- och sjukvård och veterinärverksamhet. År 1984 hade drygt 2 500 av totala antalet olyckor inträffat inom offentlig förvaltning och försvars-, polis- och brandväsen. Motsvarande siffra för 1985 är drygt 3 200. Av dödsolyckorna hade år 1984 sju inträffat inom sistnämnda yrkesgrupper och tre inom undervisning och sjukvård m.m. För år 1985 var motsvarande siffror sex respektive fem dödsolyckor inom nämnda näringsgrenar.

Under år 1986 inträffade ca 98 500 arbetsolyckor bland arbetstagare. Av dessa var 107 dödsolyckor. Av följande tabell framgår förutom inom vilka näringsgrenar olyckorna inträffade också hur stort antal som ledde till en sjukfrånvaro över sju dagar.

Tabell 2 Antal anmälda arbetsolyckor bland arbetstagare år 1986

Näringsgren SNI-kod	Sjukfrånvarons troliga längd 1-7 dgr	mer än 7 dgr	Dödsfall	Totalt antal
1. Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	1 637	1 817	7	3 461
2. Gruvor och mineralbrott	392	416	2	810
3. Tillverkningsindustri	18 355	20 162	33	38 550
4. El-, gas-, värme- och vattenverk	551	589	3	1 143
5. Byggnadsindustri	5 822	6 484	16	12 322
6. Varuhandel, restaurang- och hotellrörelse	4 050	4 957	4	9 011
7. Samfärdsel, post- och televerk	3 336	4 544	23	7 903
8. Banker och försäkrings-institut, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet	1 224	1 576	2	2 802
9. Offentlig förvaltning och andra tjänster	9 786	12 246	17	22 049
10. Näringsgren saknas	201	283	-	484
Totalt	45 354	53 074	107	98 535

Källa: Arbetsskador 1986, preliminär sammanställning, SCB och ASS

År 1984 ledde 46 059 av olyckorna till en sjukfrånvaro på upp till sju dagar. Av resterande del med längre sjukfrånvaro, 52 902, hade 35 710 en sjukfrånvaro på 8-30 dagar och 12 663 en sjukfrånvaro på 31-90 dagar. 4 529 olyckor ledde till en sjuktid på över 90 dagar. Statistiken visar också att den relativa arbetsolycksfrekvensen per 1 miljon arbetstimmar var 19 st. vart och ett av åren 1982 och 1983 samt 18,6 år 1984. Medeltalet sjukdagar per fall var 22 för vart och ett av åren 1982 och 1983 samt 24 för år 1984.

Om man tittar på vilken kroppsdel som är mest utsatt för skador, så framgår av statistiken att flest skador drabbar händer; för åren 1982 och 1983 var ca 35 % av alla olyckor handskador. Därnäst är skador på fötter vanligast. Omkring 15 % av det totala antalet för vardera av dessa år var fotskador. De vanligaste olyckstyperna är överbelastning av kroppsdel, kontakt med rörligt föremål och fallolyckor.

ISA:s statistikuppgifter bygger på uppgifter från den arbetsskadeanmälan som arbetsgivare är skyldiga att göra till den allmänna försäkringskassan enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Enligt 8 kap 1 § andra stycket nämnda lag är en arbetsgivare skyldig att omedelbart anmäla en arbetsskada som han får kännedom om.

Enligt 8 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall anmälan göras om skadan har medfört eller kan antas medföra rätt till sjukvårdsersättning eller sjukpenning eller ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Anmälan skall göras även om skadan har föranlett eller kan antas föranleda sveda eller värk eller lyte eller stadigvarande men. Arbetsgivare som underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten kan dömas till böter enligt 8 kap. 11 § LAF. Försäkringskassan skall enligt 12 § förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd sända en kopia av arbetsskadeanmälan till yrkesinspektionen.

Denna kopia granskas och klassificeras av YI och registreras i både ett ADB-register och ett mikrofilmarkiv. Detta möjliggör uttag för t.ex. officiell statistik.

Siffrorna i tabellerna 1 och 2 omfattar de arbetsolyckor som ledde till sjukskrivning eller annan ersättning från sjuk- eller arbetsskadeförsäkringen. Dessutom anmäls också ett relativt stort antal s.k. bagatellskador, dvs. olycksfall i arbetet som inte leder till sjukskrivning. Antalet sådana anmälningar var år 1982 ca 22 100, år 1983 ca 24 400 och år 1984 ca 27 400.

Genom LAF som trädde i kraft den 1 juli 1977 infördes ett nytt arbetsskadebegrepp. LAF innebar också en utvidgning av den personkrets som omfattas av försäkringen. Detta ledde till en kraftig ökning främst av antalet anmälda arbetssjukdomar. Det är därför enligt den officiella statistiken svårt att jämföra det totala antalet arbetsskador med tidigare yrkesskadestatistik. En sådan jämförelse kan däremot göras för antalet arbetsolycksfall för arbetstagare. I tabell 3 redovisas antalet anmälda arbetsolyckor under de senaste 30 åren. Tabellen visar att antalet anmälda arbetsolyckor varit ungefär konstant, dock med en viss nedgång under de senaste åren. Antalet dödsfall har emellertid minskat betydligt. Här kan tilläggas att ökningen av antalet anmälda arbetsolyckor 1967 kan bero på att då togs karensdagarna i sjukförsäkringen bort. Ökningen 1974 kan bero på att trygghetsförsäkringen, TFA, tecknades mellan arbetsmarknadens parter det året.

Dessa siffror avser alltså till försäkringskassan anmälda arbetsolyckor. Det finns emellertid undersökningar som tyder på att alla arbetsolyckor inte anmäls till försäkringskassan. En undersökning som gjorts av forskare vid socialmedicinska institutionen vid Karolinska institutet är ett sådant exempel[1].

Dessa gjorde en undersökning inom Skaraborgs läns landsting av alla akutbesök vid sjukvårdsinrättningarna i Falköpings kommun under år 1978 för att kartlägga de olycksfall som inträffat. Kommunen har ca 32 000 innevånare. Undersökningen visar att ca 700 arbetsolycksfall registre-

---

1) One-year Incidence of Occupational Accidents in a Rural Swedish Municipality av Lothar Schelp och Leif Svanström, Scandinavian Journal of Social Medicine 1986, nr. 14 (s. 197-204).

Tabell 3 Arbetsolycksfall 1955 - 1984

År	Antal	Därav dödsfall
1955	120 833	425
1956	119 997	411
1957	113 373	328
1958	109 428	372
1959	111 169	361
1960	115 525	365
1961	119 200	362
1962	114 012	318
1963	113 646	308
1964	117 352	331
1965	116 029	317
1966	111 499	308
1967	122 855	285
1968	122 772	294
1969	123 204	300
1970	121 824	272
1971	112 532	220
1972	107 220	238
1973	106 689	180
1974	115 722	223
1975	115 423	190
1976	110 018	145
Jan-juni 1977 [1]	53 780	81
Juli-december 1977 [1]	61 428	72
1978	122 906	148
1979	112 880	135
1980	107 029	126
1981	97 871	133
1982	95 945	109
1983	96 231	122
1984	99 067	106

1) Uppgifter från juli -77 - dec -78 grundar sig utom beträffande invaliditets- och dödsfall på ett urval. För skador avslutade under samordningstiden har vart tionde fall bearbetats, i övrigt vart femte fall. Även bagatellskador, ca 11 000 för 1978 ingår.

Källa: Arbetsskador 1984, Sveriges officiella statistik, ASS och SCB (1987), tabell 1.2.1.

rades vid sjukvården under år 1978. Dessa arbetsolyckor har jämförts med antalet anmälda arbetsolyckor vid försäkringskassan. Denna jämförelse visar att endast 50 % av de vid sjukvårdsinrättningarna registrerade arbetsolyckorna som lett till sjukskrivning var registrerade i ISA-systemet[1].

Här bör också nämnas att forskning om arbetsolyckor och om olika risker i arbetsmiljön bedrivs bl.a. vid Institutet för arbetsmiljöforskning (tidigare forskningsavdelningen vid ASS) och vid flera av landets tekniska högskolor samt inom företagshälsovården t.ex. vid Bygghälsan.

---

1) En annan undersökning refereras i Läkartidningen 1986, nr 42 (s. 3497 - 3501)

3.2 Yrkesinspektionens handläggning

3.2.1 Anmälan av arbetsolyckor till yrkesinspektionen

3.2.1.1 Antalet olyckor som anmälts enligt 2 § AMF

En arbetsgivare skall enligt 2 § AMF utan dröjsmål underrätta yrkesinspektionen när ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot denna föreskrift kan dömas till böter enligt 8 kap. 2 § andra stycket 2 AML jämfört med 3 kap. 17 § andra stycket AML och 19 § AMF.

Anmälningsskyldigheten är som framgår begränsad till när dödsfall eller svårare personskada inträffat eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. Likaså skall endast tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa anmälas. I praktiken uppstår ofta svårigheter att avgöra vad som avses med svårare personskada samt allvarlig fara. Regeln upplevs som svårtolkad av såväl YI som arbetsgivarna.

Arbetarskyddsstyrelsen har i tjänstemeddelande 2/86, Handledning i arbetsskadeutredning, försökt precisera bestämmelsen i 2 § AMF. Där skriver man att någon officiell precisering inte finns men att man enligt praxis har som "svårare personskada" brukat räkna invalidiserande skador och skador som i övrigt kan medföra långvarig sjukdom eller framtida men. Att anmälan skall göras när flera har skadats får enligt ASS inte tolkas så att skyldigheten omfattar även bagatellartade blessyrer. Kravet på allvarlighet hos uppkomna skador är emellertid inte lika uttalat i detta fall. Med tillbud menas enligt ASS händelse som lätt kunnat medföra personskada och att detta innebär att även en lindrig personskada kan omfattas av anmälningsskyldigheten, eftersom det ofta kan ha varit tillfälligheter som gjort att skadan inte blivit betydligt värre. Detta innebär enligt ASS att det är riskens allvarlighet snarare än den faktiska skadans allvarlighet som avgör om anmälningsskyldighet enligt 2 § AMF föreligger. Detta understryks av att

bestämmelsen tillkommit just för att ge yrkesinspektionen möjlighet att snabbt ingripa i förebyggande syfte. Man skriver i handledningen också att det är lämpligt att i samband med inspektionsbesök informera arbetsgivaren om denna anmälningsskyldighet och att arbetsgivaren bör rekommenderas att anmäla även lindrigare personskador till yrkesinspektionen och informeras om att en arbetsskadeanmälan till försäkringskassan inte samtidigt kan anses vara en anmälan enligt 2 § AMF.

Antalet underrättelser till YI enligt 2 § AMF uppgick för år 1984 till endast 1438 för hela landet. Motsvarande siffra för år 1985 var 1485. Det innebär att endast 1-2 % av alla arbetsolyckor som inträffar enligt statistik från ISA och leder till sjukfrånvaro anmäls av arbetsgivarna till YI.

3.2.1.2 Anmälda förseelser

Antalet som anmäls för underlåtenhet att anmäla arbetsolyckor är mycket litet. Enligt ASS sammanställning över domar och strafföreläggande år 1984 hade det kommit in en dom och ett strafföreläggande till YI. Domen gällde en regementschef som av tingsrätten dömts till 15 dagsböter för att han underlåtit att anmäla en olycka vid vilken en värnpliktig skadats. Strafföreläggandet gällde en innehavare av en firma som fått 20 dagsböter för att han inte anmält en olycka där målsäganden fått höger hand skadad.

För år 1985 hade inkommit tre domar och ett strafföreläggande. I ett av fallen hade en VD dömts till 20 dagsböter av tingsrätten. Domen omfattade förutom underlåtelse att underrätta YI om en svårare personskada också att han underlåtit att besiktiga en gaffeltruck med arbetskorg. I ett annat fall hade en VD fått ett strafföreläggande på 20 dagsböter för att han inte utan dröjsmål underrättat YI om att en arbetare under arbete med en excenterpress fått två fingrar avklippta. I det tredje fallet hade tingsrätten dömt en VD till 10 dagsböter för att han inte anmält att en tryckare skadat benet i ett färgverk till en tryckpress. Det fjärde fallet gällde en innehavare av en firma som dömts till 15 dagsböter för att man inte utan dröjsmål underrättat YI om att en arbetstagare vid takarbete störtat till marken och skadats svårt.

Från år 1986 finns det två inrapporterade domar rörande förseelse mot 2 § AMF. Den ena domen gällde åtal även för vållande till kroppsskada. I januari 1984 hade inträffat en olycka med en truck på ett gjuteri. En arbetstagare bröt vänster ben. I april 1984 inträffade en annan olycka vid samma företag. I samband med omlastning av gjutgods på lastpall rasade lasten och träffade en arbetstagare som fick en allvarlig skada på vänster underarm. VD och gjuterichefen åtalades för att YI inte underrättats om den första olyckan. Truckföraren åtalades för att av oaktsamhet ha vållat den andra olyckan genom att använda en trasig lastpall och placera en för hög stapel bakom arbetstagaren. Tingsrätten fann beträffande olyckan i januari att gjuterichefen i det inledande skedet inte fått sådan information att han borde ha anmält olyckan till YI. Några dagar senare hade han dock fått besked om hur allvarlig skadan var. Även om VD då återkommit från en resa, ansåg tingsrätten att gjuterichefen haft ett kvardröjande anmälningsansvar. VD borde ha ifrågasatt om YI underrättats. Eftersom han inte ens undersökt huruvida anmälan skett dömdes även han för förseelse mot AMF. Båda fick 10 dagsböter. Beträffande olyckan i april dömdes truckföraren till 20 dagsböter för vållande till kroppsskada. Åtalet mot VD och gjuterichefen för att ha varit medvållande till det brottet ogillades i den delen.

I den andra domen från år 1986 som gällde underlåtenhet att rapportera allvarligt olycksfall till YI blev påföljden 15 dagsböter.

3.2.2 Anmälan till försäkringskassan

Anmälan till försäkringskassan skall enligt lagtexten göras omedelbart. I praktiken dröjer det dock en viss tid innan anmälan kommer in till försäkringskassan och YI får en kopia därifrån. ISA gjorde för några år sedan en liten undersökning beträffande arbetsskadeanmälningar som inkommit till två YI-distrikt inom en viss tidsperiod. Den visade att en månad efter olycksdatum hade endast hälften av olyckorna kommit till YI:s kännedom genom kopia från försäkringskassan. Övriga anmälningar hade tagit längre tid. Den huvudsakliga fördröjningen hade legat hos arbetsgivarna.

I boken Arbetsskador utgiven av försäkringskassan 1987 framgår att försäkringskassans lokalkontor i de flesta fall får kännedom om en arbetsskada från blanketten Försäkran för sjukpenning. Vid kontakt med försäkringskassan i Stockholm och ett antal lokalkontor i området bekräftas att försäkringskassan vanligtvis får kännedom om arbetsolyckor först genom att den sjukanmälde i den skriftliga försäkran uppger att han skadats vid en arbetsolycka. Då skickar försäkringskassan en anmälningsblankett till arbetsgivaren. De flesta arbetsgivarna brukar skicka tillbaka den ifyllda blanketten inom någon vecka men det förekommer också att kassan måste skicka påminnelse, ibland t.o.m. flera. Vissa kontor påminner efter 14 dagar, andra först efter en månad. Det förekommer givetvis också att arbetsgivare självmant skickar in anmälan om arbetsskada men det sker efter mindre än en fjärdedel av olyckorna. När försäkringskassan får anmälan kontrolleras att den är riktigt ifylld. Saknas uppgifter, skickas den tillbaka för komplettering. I annat fall skickas kopia till YI. Vissa kontor uppger att de skickar kopia av anmälan en gång i veckan, vanligtvis fredag. Andra kontor skickar en kopia direkt, i vart fall inom några dagar. Flera uppger dock att om de har mycket stor arbetsbelastning får blanketterna ligga. Det kan i vissa fall dröja upp till två eller tre veckor innan kopian skickas.

3.2.3. Yrkesinspektionens verksamhet

3.2.3.1 Föreläggande och förbud enligt AML

Sanktionssystemet mot arbetsolyckor och övriga brister i arbetsmiljön skall vara förebyggande. Enligt 7 kap. 7 § AML kan YI meddela föreläggande eller förbud gentemot den som har ett skyddsansvar enligt lagen. Föreläggande och förbud skall beslutas av yrkesinspektionsnämnden vars ledamöter representerar arbetsmarknadens parter. YI:s distriktschef är ordförande. Endast om ett ärende är brådskande kan distriktschefen eller, efter bemyndigande i arbetsordningen, annan tjänsteman meddela förbud som sedan skall anmälas för nämnden vid nästa sammanträde. I beslut om föreläggande och förbud kan YI sätta ut vite. Vitesmöjligheten infördes år 1973 för att effektivisera sanktionssystemet i arbetarskyddslagstiftningen. Ett vitesföreläggande skall enligt lagen

(1985:206) om viten, vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer. Utdömande av vite prövas numera enligt nämnda lag av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet, i detta fall YI. Om vite har satts ut, gäller dock inte straffbestämmelserna i 8 kap. 1 § AML. Denna möjlighet att förelägga vite är ett av de medel som i dag finns att direkt vända sig mot den juridiska personen i stället för dess ställföreträdare. Övriga sanktioner mot företag behandlas i avsnitt 6.3.

Det årliga antalet förbud och förelägganden som YI utfärdar framgår av följande tabell.

Tabell 4. Antal förelägganden och förbud som YI utfärdat 1981-1985 samt antalet domar rörande dessa.

År	Antal föreläg-ganden	Antal förbud	Brottmål ang. förbud	Brottmål ang. före-lägganden	Mål ang. utdömande av vite
1981	132	206	3	3	7
1982	130	200	7	2	3
1983	101	232	1	1	5
1984	89	212	1	4	4
1985	85	165	2	-	1

Uppgifterna har hämtats från ASS:s och YI:s verksamhetsberättelser samt ASS:s årliga sammanställningar över domar och strafföreläggande i mål rörande arbetsmiljöbrott.

3.2.3.2 Arbetsskadeutredningar

Enligt gällande arbetsordning för yrkesinspektionen skall arbetsskadeutredning göras vid arbetsskada med dödlig eller synnerligen svårartad utgång. Utredning bör också göras vid allvarliga tillbud. I Handledning i arbetsskadeutredning, tjänstemeddelande 2/86, skriver ASS att det är allvarligheten hos den personskada som uppkommit eller som hade kunnat uppkomma, dvs. riskens allvarlighet, som är utgångspunkten för yrkesinspektionens agerande. Man noterar också likheten mellan denna skyldighet för YI att utreda och arbetsgivarens skyldighet att anmäla

enligt 2 § AMF. I handledningen skriver man också att det kan förekomma att arbetarskyddsstyrelsen för en begränsad tidsperiod beslutar att vissa skadetyper skall utredas, t.ex. för att få ett bättre underlag för ett föreskriftsprojekt. Arbetsskadeutredningar kan också ingå som ett moment i vanliga inspektionsbesök. Enligt handledningen skall YI:s utredning av svåra arbetsolycksfall och tillbud ske snarast möjligt.

I handledningen skriver ASS vidare att YI:s arbetsskadeutredningar syftar till att kartlägga arbetsskador och tillbuds faktiska, sannolika eller möjliga förlopp och orsaker som ett underlag för den löpande tillsynen och som ett bidrag till den allmänna kunskapsutvecklingen om arbetsskador. Där klargörs också att arbetsskadeutredningarna inte primärt har till syfte att tillgodose externa behov, t.ex. av underlag för rättslig prövning av vållandefrågan enligt brottsbalken eller annan myndighetsprövning eller massmedias bevakning. Man utesluter dock inte att inspektionens utredningsmaterial kan komma att användas för sådana ändamål och inte heller att en viss anpassning av utredningsmetodik och dokumentation kan behövas med hänsyn till sådana externa intressen.

Längre fram i handledningen återkommer man till detta i samband med frågan vem som skall göra utredningen. Man påpekar att det kan vara en fördel att YI-distriktets jurist följer med vid arbetsskadeutredningar för att hantera de många gånger besvärliga rättsfrågor som kan komma upp. Man understryker dock att det är arbetsmiljöbestämmelsernas efterlevnad och inte vållandefrågan som skall göras till föremål för YI:s granskning i rättsligt hänseende.

Arbetsskadeutredningen skall enligt handledningen dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. Denna dokumentation kan variera beroende på dess syfte. I vissa fall upprättas en utförlig arbetsskaderapport på särskild blankett, i andra fall anses det tillräckligt att materialet sammanställs i en PM e.d. Om en arbetsskaderapport upprättas skall den skickas till ASS.

Antalet arbetsskadeutredningar som gjordes år 1984 var 2023. Arbetsskaderapport upprättades efter 367 av dessa utredningar. Antalet arbetsskadeutredningar för år 1985 var 1701 och antalet upprättade

arbetsskaderapporter var 361. Under år 1986 gjordes ca 2 400 arbetsskadeutredningar och 354 rapporter. Antalet utredningar och rapporter varierar en hel del mellan landets 19 yrkesinspektionsdistrikt.

3.2.3.3 Yrkesinspektionens samverkan med polisen

I handledningens avsnitt om utredningsmetodik skriver man under rubriken telefonkontakt med polisen att vid svårare olycksfall sker polisutryckning samtidigt med ambulansutryckningen, och att YI:s utredning bör om möjligt äga rum i samband med den som eventuellt utförs av polisen. Om polisen redan har gjort en undersökning på olycksplatsen, bör den polisman som varit där kontaktas. Dennes uppgifter kan ofta vara till god hjälp i arbetet. Polisen förhör i regel enskilda personer på arbetsstället, varför många upplysningar av värde för YI:s utredning brukar kunna erhållas redan i detta skede. För att undvika onödigt dubbelarbete bör inspektören sedan hålla fortlöpande kontakt med polisen.

Enligt 15 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd kan riksförsäkringsverket, försäkringskassa, arbetarskyddsstyrelsen, yrkesinspektionen och sjöfartsverket påkalla polisundersökning om arbetsskada som har inträffat. År 1984 anmälde YI enligt sin verksamhetsberättelse 67 förseelser mot arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen och fyra förseelser mot arbetstidslagen (1982:673). Antalet anmälningar för brott mot brottsbalken var 9. Samtliga gällde vållande till kroppsskada. Dessutom anmäldes 648 förseelser mot kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport m.m. och 575 förseelser mot förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter. I verksamhetsberättelserna för åren 1985 och 1986/87 finns inga uppgifter om antalet anmälningar. ASS har i tjänstemeddelande 1/1980 meddelat föreskrifter för polisanmälan. Där sägs att en tjänsteman som misstänker brott skall anmäla det till distriktschefen som skall anmäla det för yrkesinspektionsnämnden, om det enligt instruktionen för YI skall behandlas av nämnden. I annat fall skall distriktschefen själv ta ställning till om polisanmälan eller framställning till åklagare skall ske. Distriktschefens beslut skall anmälas för nämnden vid nästa sammanträde. Den fr.o.m. 1 juli

1987 gällande instruktionen finns i förordningen (1987:393) med instruktion för arbetarskyddsverket.

Antalet polisanmälningar från YI är som framgått lågt. Det är endast förseelser mot bestämmelserna om arbetstid vid vägtransporter som anmäls i någon större utsträckning. Tillsynen av denna lagstiftning, som utövas av speciella vägtrafikinspektörer, har dock fr.o.m. den 1 juli 1986 förts över till trafiksäkerhetsverket. Samarbetet i övrigt mellan YI och polisen tycks variera en hel del mellan de olika yrkesinspektionsdistrikten och polisdistrikten. Man får dock vid kontakt med såväl YI som polisen ett intryck av att om någon kontakt förekommer i anledning av ett olycksfall, det vanligtvis är polisen som tar den första kontakten. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.3 om polisens handläggning.

3.2.3.4 Justitieombudsmannens uttalanden

JO har i ämbetsberättelsen 1983/84 uttalat sig om i vilken utsträckning en yrkesinspektion bör göra anmälan till polismyndighet när en arbetsgivare överträtt straffsanktionerade föreskrifter som meddelats av arbetarskyddsstyrelsen och om uppföljningen av tillsynsärenden. Vid inspektion av YI i Karlstads distrikt gjordes stickprovsvis en genomgång av bl.a. vissa yrkesinspektörers s.k. förfalloregister och vissa s.k. arbetsställeakter. I anledning av detta tog JO upp tre ärenden. Det första ärendet gällde en yrkesinspektör som i fyra inspektionsmeddelanden anvisat olika företag att låta revisionsbesiktiga tryckkärl. Det framgick inte av förfalloregistret att besiktningar skulle ha skett och inte heller att polisanmälan gjorts trots att det förelåg en straffsanktionerad skyldighet för företagen att låta besiktiga tryckkärlen. I ett par av fallen hade två år förflutit från det att yrkesinspektören först uppmärksammat att besiktning underlåtits. JO hänvisar till arbetarskyddsstyrelsens tjänstemeddelande 1/1980 rörande polisanmälan enligt vilket det åligger tjänsteman i vars tillsynsverksamhet misstanke uppkommer om brott som har samband med arbete att anmäla detta till distriktschefen. JO ville inte uttala sig om polisanmälan borde ha gjorts i dessa fall men ville från mer allmänna utgångspunkter något kommentera vad YI anfört om sin policy i fråga om anmälan till

polismyndighet. I sitt yttrande hade YI uttalat att huvudregeln var att polisanmälan inte gjordes vid fall av underlåten besiktning där besiktningsskyldigheten täcktes av direkt straffsanktionerade föreskrifter. I sådana fall tog man i stället upp frågan om att meddela förbud mot användandet. Sådana förbud hade meddelats att gälla omedelbart eller efter en viss tidsfrist. JO uttalade att en sådan ordning inte kunde godtas. Enligt JO:s mening borde huvudregeln vara den att yrkesinspektionen inte meddelar något förbud när det är fråga om överträdelser av redan straffsanktionerade förbud mot användandet. Om ett förbud undantagsvis meddelas, bör detta gälla omedelbart. JO menade också att överträdelser av detta slag borde anmälas till polismyndighet, om det inte fanns särskilda skäl som talade emot det.

De två andra ärenden som JO tog upp gällde innehållet i två arbetsställeakter. Av den ena framgick att företaget redan i november 1977 hade anvisats att företa vissa åtgärder med en maskin. Men ännu i oktober 1981 hade dessa åtgärder inte utförts. Av den andra framgick att företaget redan i februari 1976 hade anvisats att företa åtgärder beträffande en verkstadslokal. Ännu i september 1980 hade åtgärderna inte vidtagits. JO uttalade att båda dessa ärenden borde ha anmälts av yrkesinspektören till distriktschefen så att denne hade kunnat överväga vilka åtgärder som skulle vidtas.

Avslutningsvis underströk JO att brister av det slag som kommit fram i dessa ärenden kunde få allvarliga återverkningar på yrkesinspektionens verksamhet och anseende. Det var givetvis olyckligt om man kunde få ett intryck av att från arbetsmiljösynpunkt otillfredsställande förhållanden kan bestå år efter år trots att YI känner till förhållandena. Det är därför av stor vikt att verksamma åtgärder vidtas betydligt tidigare än som skett i de nu aktuella fallen.

I JO:s ämbetsberättelse 1985/86 har JO uttalat sig om tillsynsmyndighets skyldighet att göra åtalsanmälan vid misstanke om brott mot lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, numera ersatt av lagen (1985:426) om kemiska produkter. Inom länen utövades den närmare tillsynen av den gamla lagen av länsstyrelsen. Enligt den nya lagen skall även bl.a. yrkesinspektionen utöva tillsyn såvitt gäller arbetsmiljön.

JO skriver att det visserligen inte finns någon föreskrift motsvarande bestämmelsen i 38 § miljöskyddslagen som ålägger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor beivras. Det ligger emellertid, enligt JO, i sakens natur att det i tillsynsfunktionen ligger en skyldighet att se till att överträdelser av den ifrågavarande lagstiftningen möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. När det föreligger en klar misstanke om att det begåtts en straffbar överträdelse måste en åtalsanmälan i allmänhet anses påkallad. Givetvis måste man vid valet av åtgärd ta hänsyn till brottets svårhetsgrad. Vid bagatellartade förseelser kan det sålunda finnas skäl att underlåta åtalsanmälan.

Att polisanmälan gjorts av någon annan (som i detta fall) utgör enligt JO:s mening inte heller tillräckliga skäl för tillsynsmyndigheten att avstå från att själv göra en anmälan. En anmälan från tillsynsmyndigheten torde, med tanke på den sakkunskap som bör finnas där, i regel få större tyngd än en anmälan från annat håll. Det kan enligt JO finnas risk för att polis och åklagare av tillsynsmyndighetens passivitet drar den slutsatsen att denna inte ser särskilt allvarligt på det inträffade och därför ger utredningen låg prioritet.

LO-distriktet i Östergötlands län anmälde år 1986 distriktschefen vid yrkesinspektionen i Linköpings distrikt till JO angående handläggningen och bedömningen av vissa åtalsfrågor. Klaganden vände sig mot att vissa åtalsfrågor prövas av distriktschefen och inte av yrkesinspektionsnämnden samt att man hade varit alltför obenägen att anmäla brott till åtal. Som exempel nämndes två fall. Det ena gällde ett olycksfall vid användande av en maskin. Vad som kunde komma i fråga var ansvar för vållande till kroppsskada. Distriktschefen hade beslutat att inte göra polisanmälan. Det andra fallet, som inte heller polisanmäldes, rörde arbetstidsbestämmelser. JO företog inspektion av YI i Linköpings distrikt och granskade särskilt handläggningen och bedömningen av frågor om åtalsanmälningar. JO gjorde därefter följande bedömning i sitt beslut 1986-12-03 (Dnr 1264-1986).

"Enligt 12 § förordningen (1973:847) med instruktion för yrkesinspektionen gäller bl.a. att yrkesinspektionsnämnden avgör frågor om åtalsanmälan med anledning av att någon brutit mot ett föreläggande

eller ett förbud som meddelats enligt arbetsmiljölagstiftningen eller mot lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor (efter den senaste ändringen lagstiftningen om kemiska produkter). Vidare skall sådana frågor som distriktschefen hänskjuter till nämnden avgöras av denna. Enligt 14 § gäller att ärenden som inte skall avgöras av nämnden avgörs av distriktschefen ensam.

De exempel som berörs i de handlingar som klaganden sänt hit rör inte frågor om åtalsanmälan med anledning av brott mot föreläggande eller förbud enligt den nämnda lagstiftningen utan andra eventuella brott. Det finns därför inte anledning att anta att distriktschefen begick något fel genom att han själv och inte nämnden avgjorde ärendena. Jag har inte heller vid min inspektion funnit något exempel på att distriktschefen ensam skulle ha avgjort ärenden som det ankommer på yrkesinspektionsnämnden att avgöra.

När det sedan gäller distriktschefens bedömning i de ärenden jag granskat vid min inspektion har jag inte funnit att de varit sådana att något ingripande från min sida är motiverat. Jag vill emellertid framhålla att det här rör sig om frågor som ger ett visst utrymme för olika bedömningar. Det är f.ö. möjligt för klaganden att själv, oberoende av distriktschefens ställningstagande, göra polisanmälningar om brott om klaganden anser sådana anmälningar befogade.

Sammanfattningsvis har jag inte funnit något underlag för kritik mot S. Jag avslutar därför detta ärende."

Enligt den nuvarande instruktionen för YI är dess uppgifter enligt 29 § 2 att bl.a. se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen och, inom arbetsmiljöområdet, lagstiftningen om kemikaliekontroll samt med stöd av lagstiftningen meddelade föreskrifter efterlevs. Enligt 30 § första stycket skall YI utföra inspektioner och bedriva upplysnings- och informationsverksamhet. YI skall enligt andra stycket meddela de föreläggande och förbud samt i övrigt vidta de åtgärder som tillsynen ger anledning till.

Yrkesinspektionsnämnden skall enligt 34 § första stycket 4 avgöra ärenden om föreläggande och förbud enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt lagstiftningen om kemikaliekontroll samt enligt 5 avgöra ärenden om framställning om att döma ut vite eller åtalsanmälan med anledning av att någon brutit mot ett föreläggande eller förbud som avses i 4. Enligt 41 § skall distriktschefen avgöra ärenden som inte skall avgöras av yrkesinspektionsnämnden.

3.3 Polisens handläggning av anmälda arbetsolyckor

3.3.1 Polisanmälan av arbetsolyckor

3.3.1.1 Antalet anmälda arbetsolyckor enligt den officiella statistiken

Enligt statistiska centralbyråns anvisningar för kodning av brott som redovisas till rikspolisstyrelsen på brottsanmälningar och personblad/ strafföreläggande skall brott enligt 3:7 BrB, vållande till annans död i samband med arbetsolycka, ges koden 0391. Brott enligt 3:8 BrB, vållande till kroppsskada eller sjukdom i samband med arbetsolycka, skall ges koden 0393 och brott enligt 3:9 BrB, framkallande av fara för annan, om faran framkallats för arbetstagare, ges koden 0395. Brott mot arbetsmiljölagen (1977:1160) där fängelse ingår i straffskalan skall ges koden 4016. Dessutom finns det i SCB:s anvisningar under rubriken "Dödsfall och brand beträffande vilka brottsligt förfarande ej misstänks, men som föranlett polisundersökning" uppräknat bl.a. dödsfall genom olycksfall i arbete som skall ges koden 6003.

Utredningen har med stöd av 9 § andra stycket lagen (1965:94) om polisregister m.m. från rikspolisstyrelsen beställt utdrag av brottsregistret beträffande brottskoderna 0391, 0393, 0395, 4016 och 6003 för 1984 och 1985. Den datalista som omfattar nämnda brottskoder utom 6003 innehåller för 1984 1005 poster och för 1985 1108 poster. Detta är också de siffror som SCB använder i sin kriminalstatistik. SCB tar dock inte med anmälningar som kodats 6003 eftersom dessa har bedömts inte vara brott. Datalistorna över denna brottskod innehåller för 1984 54 poster och för 1985 51 poster.

Utdraget av brottsregistret, som är sorterat efter polisdistrikt, visar att antalet anmälda arbetsolyckor varierar stort även mellan distrikt med ungefär samma storlek.

För att få fram uppgifter om det verkliga antalet anmälda arbetsolyckor överensstämmer med den officiella statistiken samt vad anmälningarna leder till har utredningen gått ut med en förfrågan till samtliga 118

polisdistrikt. Förfrågan avsåg även antalet ärenden som överlämnats till åklagare och antalet som lett till åtal. För att underlätta framtagandet av dessa uppgifter hade till varje polisdistrikt bifogats utdrag från brottsregistret över deras ärenden. Beträffande frågan om hur anmälan kodas visar svaren att rutinerna varierar en hel del mellan polisdistrikten. Ett flertal distrikt kodar i princip samtliga olyckor som brott mot AML, 4016. I de flesta polisdistrikten tycks dock koden 0393, vållande till kroppsskada användas för de flesta anmälda olyckorna. Det förekommer också polisdistrikt som kodar anmälda arbetsolyckor 4013. Denna kod skall enligt SCB:s anvisningar användas för övriga brott enligt speciallagstiftningen för vilka fängelse ingår i straffskalan.

3.3.1.2 Antalet anmälda arbetsolyckor enligt utredningens undersökning

Utdragen av RPS:s brottsregister visar att antalet arbetsolyckor som kommer till polisens kännedom är lågt i förhållande till det totala antal arbetsolyckor som inträffar årligen. Under åren 1984 och 1985 anmäldes enligt detta endast ca 1000 - 1100 arbetsolyckor vardera året till polisen.

Den förfrågan som utredningen har gjort till samtliga 118 polisdistrikt visar dock att antalet arbetsolyckor som kommit till polisens kännedom är betydligt högre än vad brottsregistret och därmed SCB:s statistik över anmälda brott visar. Anledningen till detta är att dessa siffror endast omfattar de anmälningar som registrerats i polisens kriminaldiarium (K) och kodats enligt SCB:s anvisningar.

Utredningens undersökning visar att det bara var drygt hälften av polisdistrikten som registrerade alla anmälda arbetsolyckor i K. 33 av de 118 polisdistrikten har uppgett att de har registrerat vissa anmälda arbetsolyckor i allmänna diariet (A) och 17 distrikt har uppgett att de fört vissa olyckor i bötesdiariet (B). Två distrikt har uppgett att man registrerat i både A och B förutom K.

Vissa har först efter en kompletterande förfrågan uppgett att man registrerat anmälningar även i andra diarier än K. Endast de distrikt som har uppgett ett särskilt lågt antal i förhållande till övriga distrikt har fått en sådan kompletterande förfrågan. Det kan därför förekomma att ytterligare ett antal distrikt har registrerat vissa arbetsolyckor i andra register utan att uppge detta eftersom frågeformuläret endast upptog anmälningar intagna i K-diariet i enlighet med de regler för diarieföring som finns. Det har också framkommit vid kontakt med uppgiftslämnare hos några polisdistrikt att det förekommer att vissa "små" arbetsolyckor aldrig diarieförs i något diarium utan endast leder till att vissa minnesanteckningar görs. Detta torde dock, förhoppningsvis, endast förekomma i undantagsfall. Med reservation för detta och för att vissa distrikt endast uppskattat antalet i A- eller B-diariet torde det antal som framgår av tabell 5 ganska bra överensstämma med det verkliga antal arbetsolyckor som kommit till polisens kännedom. Tilläggas bör att av de redovisade ärendena torde inte samtliga vara arbetsolyckor. En liten del torde vara brott mot AML och AMF. Dessa bör då nästan uteslutande vara förseelser som har anmälts till polis eller åklagarmyndighet av yrkesinspektionen. Enligt ASS:s och YI:s verksamhetsberättelse för år 1984 anmäldes det året 67 sådana förseelser. Eftersom det ingår fängelse i straffskalan för de flesta av dessa brott, bör de vara intagna i K-diariet och kodade 4016, brott mot AML. De bör dock endast utgöra några procent av det totala antalet.

Tabell 5. Antal polisanmälda arbetsolyckor jämfört med totala antalet arbetsolyckor.

	Totalt antal	
	1984	1985
Enligt polisdistrikten	1 635	1 760
Enligt SCB:s statistik[1)]	1 005	1 107
Enligt ISA[2)] med		
1-7 dagars sjukfrånvaro	46 059	44 924
mer än 7 dagars sjukfrånvaro	52 902	53 265

1) Brottskoderna 0391, 0393, 0395 och 4016. Anmälningar kodade 6003 (dödsfall där brott inte misstänks), drygt 50 vardera året, finns inte med. Inte heller de anmälda arbetsolyckor som i Malmö, Borlänge och Östersunds pd har kodats 4013 (övriga brott) och som totalt uppgick till ca 130 vardera året.

2) Totala antalet till försäkringskassan anmälda arbetsolyckor bland arbetstagare som lett till sjukskrivning.

Tabellen visar att enligt vår förfrågan kom under vart och ett av åren 1984 och 1985 endast någon procent av totala antalet anmälda arbetsolyckor till polisens kännedom.

3.3.2 Polisens utredning

Polisen får kännedom om inträffade arbetsolyckor nästan uteslutande genom att larmcentralen meddelar att ambulans tillkallats efter en olycka. Polisen åker då vanligtvis ut till olycksplatsen. Det normala är att de poliser från ordningsavdelningen som är närmast åker dit. Det förekommer också att den kriminalpolis som vanligtvis utreder denna typ av ärenden åker ut, om han har möjlighet vid larmtillfället. Den eller de poliser som kommer till platsen tar upp anmälan och fyller i en särskild blankett Anteckningar arbetsolycka. Anmälan går sedan till kriminalavdelningen för handläggning och utredning.

Svaren från polisdistrikten visar att handläggningen av anmälan varierar en hel del mellan distrikten. Förutom att diarieföring och

kodning görs på olika sätt så varierar det också beträffande hur den fortsatta utredningen görs, t.ex. i vilken utsträckning som yrkesinspektionen deltar i utredningen. Som nämnts i avsnitt 3.2.3.3 är det vanligtvis polisen som tar kontakt med YI om någon kontakt förekommer. I rikspolisstyrelsens handledning vid utredning av arbetsmiljöbrott 1980-01-01 står det att tillsynsmyndighet bör snarast underrättas om inträffad olycka på arbetsplats då polisen inleder utredning. Utredningen bör om möjligt ske i samråd med tillsynsmyndigheten som vid behov bör närvara vid platsundersökningen. Givetvis får detta inte innebära att polisens säkrande av bevis fördröjs. Vidare står det att under den inledande platsundersökningen polisen efter omständigheterna bör pröva bl.a. om sakkunnig bör tillkallas för undersökning av t.ex. teknisk anordning eller farligt ämne. Vid val av sakkunnig kan samråd alltid ske med yrkesinspektionen. Sakkunnigs utlåtande skall inte gälla vem eller vilka som kan åläggas ansvar för inträffad händelse utan skall belysa hur en olycka gått till, vilka orsaker som bidragit, vad som tekniskt brustit eller om föreskrifter följts eller ej. I handledningen finns en förteckning över myndigheter med anknytning till arbetsmiljölagstiftningen bl.a. ASS och YI.

I RPS:s handledning konstateras också att tillsynsmyndighetens personal ofta har kännedom om den speciella arbetsplatsen på grund av egna tidigare gjorda iakttagelser. Därutöver kan de i allmänhet snabbt ge besked om gällande föreskrifter och anvisningar för den verksamhet som är i fråga och om utfärdade förelägganden och förbud rörande verksamheten.

Inom vissa polisdistrikt har man fasta rutiner för kontakterna med YI. I Stockholms polisdistrikt ringer polisen vanligtvis till YI från olycksplatsen eller förvissar sig om att någon från företaget gör det. Sedan anmälan kommit in till den rotel på kriminalavdelningen som skall utreda ärendet skickar polisen alltid en kopia av anmälan till YI tillsammans med en förfrågan om vad YI tänker vidta för åtgärd. Det finns liknande rutiner även i vissa andra polisdistrikt.

Polisdistriktens svar beträffande vad anmälningarna leder till visar att beträffande de flesta ärendena leder polisen själva förundersökningen. I de flesta polisdistrikten överlämnas få ärenden till åklagare

för bedömning. I vissa polisdistrikt har man dock den handläggningen att samtliga eller i stort sett samtliga anmälda arbetsolyckor överlämnas till åklagare.

Förundersökning i brottmål skall enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken inledas av polismyndighet eller åklagare. Om förundersökningen har inletts av polisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen tas över av åklagare så snart någon person är skäligen misstänkt för brottet. Åklagaren skall även eljest överta ledningen av förundersökningen, om det är påkallat av särskilda skäl. Åklagaren får, när förundersökningen leds av polisen, meddela anvisningar rörande förundersökningens bedrivande. Om åklagaren inte träder in som undersökningsledare, slutförs utredningen av polismyndigheten.

RÅ och RPS har i samråd utfärdat anvisningar beträffande vilka brott som anses som regel vara av enkel beskaffenhet, RÅFS 1979:1 (RÅC I:95) respektive Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP) 403-5. I bilaga till dessa anvisningar finns uppräknat bl.a. vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom i samband med trafikolycka. Däremot finns inte samma brott i samband med arbetsolycka medtaget. Inte heller finns brotten framkallande av fara för annan eller allmänfarlig vårdslöshet uppräknade. De brott som kan bli aktuella vid arbetsolycka anses alltså inte vara av enkel beskaffenhet. I RPS:s handledning föreskrivs också att åklagare skall inträda som förundersökningsledare vid utredning om vållande till annans död eller till kroppsskada och också om brott mot AML:s straffbestämmelser i fall som inte är av rutinartad och enkel beskaffenhet.

Av följande tabell 6 framgår vad som hände med de polisanmälda arbetsolyckorna 1984 och 1985, i vilken utsträckning polisen lade ner ärendena eller överlämnade dem till åklagare, fördelat på län. Ett fyrtiotal ärenden som fortfarande var under utredning när förfrågan gjordes finns inte med i tabellen.

Tabell 6. Sammanställning av polisanmälda arbetsolyckor 1984 och 1985

Län	Nedlagda av polisen		Överlämnade till åklagare			
			Åtal		Nedlagt åkl.	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985
Stockholms	286	303	11	4	22	24
Uppsala	24	25	-	1	1	4
Södermanlands	1	7	4	2	35	39
Östergötlands	15	7	4	1	80	86
Jönköpings	35	41	1	1	22	14
Kronobergs	21	22	2	-	2	-
Kalmar	46	40	3	1	-	-
Gotlands	1	-	2	2	2	5
Blekinge	20	16	3	2	9	8
Kristianstads	12	17	1	1	9	9
Malmöhus	162	171	2	2	62	67
Hallands	63	61	-	2	3	6
Göteborgs o.Bohus	87	121	5	6	7	11
Älvsborgs	49	65	12	6	7	11
Skaraborgs	30	23	4	8	11	15
Värmlands	20	20	4	-	18	23
Örebro	52	42	4	2	18	20
Västmanlands	36	48	2	-	15	25
Kopparbergs	37	31	1	3	9	12
Gävleborgs	25	31	-	4	28	32
Västernorrlands	32	59	1	1	4	1
Jämtlands	15	12	-	-	4	2
Västerbottens	57	34	2	2	20	16
Norrbottens	11	12	7	10	25	33
Totalt	1137	1208	75	61	413	463

Som framgår av tabellen så lades ca 70 % av ärendena ner av polisen vardera året. I vissa av dessa fall kan dock polisen ha haft underhandskontakt med åklagare innan man skrev av ärendet, eftersom en sådan

arbetsrutin har uppgetts förekomma i vissa polisdistrikt. I de polisutredningar som utredningen tittat på har polisen i samtliga fall motiverat sina nedläggningsbeslut med att gärningen inte var brott. Detta är också i stort sett den enda beslutsmotivering som polisen normalt bör använda när man beslutar att lägga ner ett ärende, särskilt av detta slag. Exempelvis motiveringen "brott kan ej styrkas" bör användas endast av åklagare som har att pröva bevisfrågor. Det finns visserligen inga föreskrifter om detta men får anses vara vad som gäller på området. Denna uppfattning får också stöd i en promemoria från justitiedepartementet, Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979:15), samt i uttalanden av JO i ämbetsberättelsen 1982/83 s. 104 f. Åklagarnas handläggning och beslutsmotiveringar tar vi upp i nästa avsnitt 3.4.

Som framgått tidigare varierar utredningen av anmälda arbetsolyckor mellan distrikten. Den handledning som RPS gjort tycks inte tillämpas i alla ärenden. De polisutredningar som utredningen gått igenom tyder exempelvis på att i många ärenden hörs endast den skadade. Arbetsledningen hörs alltså inte i alla ärenden. Om så sker, hörs vanligtvis endast någon arbetsledare. I de ärenden utredningen tittat på är det relativt ovanligt att någon i företagsledningen hörts, särskilt om det är ett större företag. Inte heller skyddsombudet hörs i alla ärenden.

3.4 Åklagarnas handläggning och antalet åtal

Polisdistriktens uppgifter visar att det endast är i ett fåtal ärenden som det väckts åtal. Under år 1984 väcktes det i genomsnitt åtal i ca 5 % av antalet ärenden som kom till polisens kännedom. Motsvarande siffra för år 1985 var endast ca 3,5 %. Av tabell 6 framgår antalet åtal jämfört med antalet anmälningar uppdelat på län. Antalet är ungefär lika lågt i de olika polisdistrikten, även om det finns klara variationer. I Norrbottens län och i Älvsborgs län har det väckts fler åtal än i övriga län i förhållande till antalet anmälda arbetsolyckor. Av materialet kan man också konstatera att, även om en mycket stor andel av ärendena överlämnas till åklagare, så blir vanligtvis ändå inte andelen väckta åtal generellt sett högre. Exempel på detta är

polisdistrikten i Södermanlands och Östergötlands län, där nästan alla ärenden överlämnats till åklagare.

I de flesta distrikten avskrivs dock det mesta av polisen, oavsett i vilket diarium ärendet har registrerats. Bland de ärenden där åtal väckts finns förmodligen en stor del av de förseelser mot AML och AMF som YI anmält. Detta kan man konstatera, om man jämför antalet åtal åren 1984 och 1985 med ASS:s sammanställning över domar och strafföreläggande från samma år, som översiktligt redogörs för i nästa avsnitt 3.5. Antalet redovisade åtal var 75 respektive 61 medan antalet inrapporterade domar och strafföreläggande var drygt 60 vardera året. Av de sistnämnda gällde ungefär hälften vardera året brott mot AML och AMF. Detta innebär att antalet åtal i anledning av inträffade arbetsolyckor är endast 30-50 per år.

RÅ har gjort en förfrågan till samtliga åklagardistrikt om antalet arbetsmiljöbrott de haft att handlägga under år 1986 samt vilka beslut åklagarna fattat beträffande dessa ärenden. RÅ:s sammanställning av svaren visar att åklagarna totalt hade prövat 487 ärenden om misstänkt arbetsmiljöbrott. Antalet var alltså ungefär detsamma som för åren 1984 och 1985 enligt tabell 6. Av dessa avsåg 39 vållande till annans död, 361 vållande till kroppsskada eller sjukdom, 12 framkallande av fara för annan och 65 brott mot AML. Åtal väcktes i 95 ärenden, alltså i ca 20 % av fallen. Tilläggas bör att i några fall har åklagare redovisat också ärenden rörande misstanke om allmänfarlig vårdslöshet i anledning av händelser på arbetsplatser. Dessa har inte tagits med här.

Av följande tabell 7 framgår hur åklagarna motiverade sina beslut i de 80 % av ärendena som avskrevs.

Tabell 7 Sammanställning av åklagarnas beslut beträffande misstänkta arbetsmiljöbrott 1986

Brott	Åklagarens beslut					
	Åtal	Avskrivet				
		Ej brott	Brott kan ej styrkas	Ej påkallat ur allmän synpunkt	Åtals-under-låtelse, RB 20:7	Annan grund
Vållande till annans död	11	14	12	-	1	1
Vållande till kropps-skada	30	221	104	2	1	3
Framkallande av fara för annan	3	4	4	-	-	1
Brott mot arbetsmiljö-lagen	41	15	7	-	2	-
Summa	95	254	127	2	4	5

Tabellen visar att beträffande de misstänkta brottsbalksbrotten är avskrivningsprocenten mycket högre än för misstänkta brott mot arbetsmiljölagen. Av 412 misstänkta brottsbalksbrott väcktes åtal endast i 44 fall, dvs. ca 10 %. För brott mot arbetsmiljölagen väcktes dock åtal i 41 fall av totalt 65, dvs. i nästan två tredjedelar av fallen.

Drygt hälften av alla ärenden avskrevs med motiveringen att det inte var brott. Något mer än en fjärdedel av ärendena avskrevs med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Som skäl för att denna avskriv-

ningsgrund har åberopats har ofta angetts att brist har förelegat avseende något subjektivt rekvisit. Andra skäl som angetts är att något objektivt rekvisit inte har förelegat eller att ett visst händelseförlopp inte har kunnat klarläggas. Andra vanliga avskrivningsskäl som uppgetts är "olyckshändelse" eller att olyckan orsakats av den skadade.

3.5 Domstolarnas handläggning och antalet domar

Enligt 20 § AMF skall avskrift av dom eller slutligt beslut i mål om ansvar enligt AML eller med stöd därav meddelade föreskrifter sändas till YI. Detsamma gäller i mål om ansvar enligt 3 kap. 7-9 §§ BrB, när målet rör arbetsgivares eller arbetstagares ansvar för att ha vållat skada eller ha framkallat fara för anställd. En stickprovsundersökning som gjordes av ASS år 1985 tyder dock på att endast 60-75 procent av domarna skickats till YI. Att det torde förhålla sig på detta sätt bekräftas om man jämför antalet åtal år 1986 enligt åklagarnas uppgifter i tabell 7 med antalet domar enligt ASS sammanställning för år 1986. Drygt ett 90-tal åtal väcktes men sammanställningen omfattar endast ungefär hälften så många domar och strafföreläggande i brottmål. Även om inte alla åtal har hunnit behandlas av domstolarna under året, så måste detta innebära att ett stort antal domar och beslut inte rapporterats in till YI.

Följande översiktliga genomgång av domar och strafföreläggande baseras på ASS:s årliga sammanställningar med tillägg av de domar som kommit till utredningens kännedom och som inte finns med i sammanställningarna. Tilläggas bör att det av ASS:s sammanställningar inte framgår om domarna vunnit laga kraft. I ett flertal fall har utredningen kompletterat med dessa uppgifter men det kan förekomma fler domar som överklagats till hovrätt.

3.5.1 Översiktlig genomgång av domar från år 1984

Brott mot AML

Antalet domar och strafförelägganden från 1984 är 63. Av dessa avsåg 35 brott mot AML. Brotten var oftast att man underlåtit anmäla t.ex. att lokaler tagits i bruk, att man inte utfört föreskriven besiktning eller anlitat minderåriga. Två avsåg underlåtelse att meddela olycka till YI. Det var fällande dom eller strafförelägganden i 29 av målen, 10-40 dagsböter. 22 mål var avgjorda av tingsrätten och sju var strafförelägganden. I resterande sex mål ogillades åtalet varav två i hovrätten.

Vållande till kroppsskada

Två mål gällde åtal för brott mot AML och vållande till kroppsskada. Det blev fällande dom i båda, 30 och 50 dagsböter. I 13 mål gällde åtalet enbart vållande till kroppsskada. I åtta mål blev det fällande dom, varav två i hovrätten. Påföljderna blev mellan 20 och 80 dagsböter. I fyra mål ogillades åtalet helt. I ett mål friades två av de tre åtalade. Det sistnämnda samt ett av de fyra ogillade skall refereras kortfattat.

1. Svea hovrätt (DB 202/84, avd. 9). På en byggarbetsplats var skyddstäckningen över ett hål i golvet inte säkrad. När en arbetare halkade försköts täckningen och han föll ned genom öppningen och skadades allvarligt. Platschefen och två byggnadssnickare åtalades för vållande till kroppsskada. Tingsrätten ansåg att platschefen, som sett skyddstäckningen före olyckan, borde ha observerat dess nya läge och sett att skyddet varit otillfredsställande. Eftersom något medvetet risktagande inte förelegat dömdes han till ett som tingsrätten uttryckte det inte alltför strängt bötesstraff, 40 dagsböter. Åtalet mot snickarna ogillades då det inte visats att det var de som flyttat skyddstäckningen. Platschefen överklagade sin dom. Åklagaren överklagade domen mot snickarna och yrkade fällande dom. Platschefen åberopade att det direkta skyddsansvaret var delegerat till en arbetsledare. Hovrätten ansåg dock att någon ansvarsdelegation som skulle inverka på det straffrättsliga ansvaret inte ägt rum. Det hade ålegat platschefen att själv kontrollera skyddstäckningen eller uttryckligen uppdra åt annan att utföra denna kontroll. Tingsrättens domslut fastställdes beträffande alla tre tilltalade.

2. Göta hovrätt (DB 2/86 avd. 3). En byggnadsarbetare, som kastade ner rivningsvirke i en container, föll och skadades. En del av ett balkongräcke hade tagits bort så att föreskrivet skyddsräcke saknades. En

arbetsledare, som beordrat att räcket skulle tas bort, åtalades för vållande till kroppsskada. Tingsrätten dömde honom till 20 dagsböter. Hovrätten ogillade dock åtalet med motiveringen att det hade varit nödvändigt att ta bort balkongräcket för att utföra arbetet.

Vållande till annans död

Ett mål gällde vållande till annans död och vållande till kroppsskada.

3. Hovrätten för Övre Norrland (DB 1058/84). Under arbete i ett stup ovanför en matare till en kross i en gruva föll en lucka ner till stängt läge. En arbetstagare klämdes till döds och en annan skadades. Den nedfallande luckan hade inte säkrats i enlighet med ASS:s anvisningar. Den gruvfogde som ansvarade för driften av den nedre gruvan, där olyckan inträffade, åtalades. Han vitsordade att luckan borde ha varit säkrad men hävdade att han inte kunde göras ansvarig för den bristande säkringen. Denna uppgift ansåg han närmast ålegat de förmän som lett själva arbetet. Tingsrätten ansåg att eftersom arbetet inte varit av utpräglad rutinkaraktär utan krävt särskild planering och särskild personal, borde gruvfogden, som initierat och beslutat om arbetet, ha sett till att erforderliga säkerhetsåtgärder företogs. Gruvfogden dömdes till villkorlig dom och 30 dagsböter. Han överklagade och yrkade att åtalet skulle ogillas. Hovrätten fann att gruvfogden borde fällas på de skäl tingsrätten anfört. Omständigheterna var dock sådana att brottet vållande till annans död var att anse som ringa, varför påföljden bestämdes till 40 dagsböter.

Rättsfallet är exempel på en olycka som inträffat på grund av dåligt preciserade ansvarsförhållanden inom företaget.

I ett mål var en tågklarerare och en biträdande tågklarerare åtalade för grovt vållande till annans död och grovt vållande till kroppsskada. Två arbetstagare lossade gods från ett tåg med en gaffeltruck när ett tåg, som fått signalen "kör", kom in på angränsande spår varvid trucken påkördes. Den ena arbetstagaren dödades och den andre skadades svårt. Tingsrätten ogillade åtalet mot tågklareraren och dömde den biträdande tågklareraren för vållande till annans död och grovt vållande till kroppsskada till villkorlig dom. Han överklagade och hovrätten ogillade åtalet.

Förutom de två sistnämnda gällde fem mål 1984 vållande till annans död. I dessa ogillades åtalet i fyra, varav ett i hovrätten. Målet med fällande dom gällde en lantbrukare som vid trädfällning använt en felaktig fällteknik och inte heller iakttagit säkerhetsavstånd. En arbetstagare

omkom. Tingsrätten dömde lantbrukaren till 60 dagsböter. Det mål där åtalet ogillades av hovrätten var följande.

4. Hovrätten för Västra Sverige (DB 108/84, avd. 4). I en plåtverkstad slipade en svetsare ett nav med en luftdriven slipmaskin med slipskiva. Under slipningen splittrades slipskivan. En del av den slungades in i svetsarens hals, som avled av den kroppskada som orsakades. Vid undersökning av slipmaskinen konstaterades att den var så bemängd med smuts, att fabrikat och varvtal inte kunde avläsas. Den saknade också föreskrivet sprängskydd och skivan som använts var inte avsedd för denna slipmaskin. Slipmaskinen hade ett högsta varvtal på 13 000 varv/minut enligt märkning, men dess högsta varvtal enligt prov var 11 630 varv/ minut. Slipskivans garanterade högsta varvtal var 6 700 varv/minut. Åklagaren åtalade den verkstadschef som var chef för den av sju olika avdelningar där olyckan inträffat för vållande till annans död. Över dessa sju avdelningschefer fanns en direktör som var chef för produktion. Han var tillsammans med ytterligare fyra direktörer underställd VD:n. Den åtalade verkstadschefen var i sin tur chef för tio sektioner, däribland plåtverkstaden. Sektionschefen för den sektionen åtalades också för vållande till annans död. Tingsrätten ansåg att verkstadschefen inte kunde anses ha följt bestämmelser i sin egen befattningsbeskrivning angående det övergripande ansvaret för utrustningen. Han hade inte heller informerat berörd personal om gällande bestämmelser och speciella riskmoment och inte heller sett till att personalen fått kännedom om hur skyddsutrustning skulle användas. Beträffande sektionschefen ansåg tingsrätten att han enligt skyddsorganisationen hade i stort sett samma ansvar som verkstadschefen. Sektionschefen hade vidare ansvaret för att skyddsronder genomfördes minst en gång i månaden. Han hade medgivit att verkstadschefen påpekat detta för honom och att han alltså känt till detta. Tingsrätten fann att båda åtalade i enlighet med åklagarens påståenden brustit i sina åligganden och underlåtit att vidta åtgärder till förebyggande av olycksfall. Båda dömdes till villkorlig dom.

Hovrätten fann i likhet med tingsrätten att såväl verkstadschefen som sektionschefen brustit i sina åligganden till förebyggande av olycksfall i de hänseenden åklagaren påstått. För att de skulle kunna göras ansvariga för svetsarens död fordrades emellertid att det måste hållas för visst att olyckan inte skulle ha inträffat om nämnda åligganden fullgjorts. Detta kunde enligt hovrätten inte hållas för visst därför att svetsaren använt en maskin som han visste, i strid mot säkerhetsbestämmelserna, saknade sprängskydd. Maskinen var dessutom inlånad från en annan verkstadssektion varför varken verkstadschefen eller sektionschefen känt till dess förekomst på avdelningen. Om maskinen använts i enlighet med givna föreskrifter hade detta - såvitt visats - inte medfört några speciella risker. Båda åtalen ogillades.

Rättsfallet är ett exempel på en olycka där föreskrivna skydd saknats på det verktyg som användes.

Framkallande av fara för annan och utdömande av vite

Två mål från 1984 gällde framkallande av fara för annan. I det ena hade en andningsapparat blivit felkopplad i samband med besiktning av en tank. Andningsmaskinen kopplades till ett kvävgasintag i stället för till ett luftintag. En arbetsledare dömdes av tingsrätten till 25 dagsböter. Det andra målet gällde även brott mot AML. En mobil fackverkskran hade brukats i strid mot föreskrifter för dess användning. Fyra arbetstagare var nära att träffas av krandelar då kranen välte. Företagets VD hade underlåtit att ombesörja revionsbesiktning av kranen. Kranföraren dömdes till 50 dagsböter och VD:n dömdes till 15 dagsböter.

Fyra mål avsåg utdömande av vite och samtliga utdömdes men jämkades.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis var 73 personer åtalade i 59 mål. Åtalet ogillades mot 25 personer i 17 mål. Dessutom dömdes vite ut i fyra mål.

Beträffande de åtalades befattning var sju VD; alla fälldes. Tolv av de åtalade var arbetsledare, varav sju friades. Antalet innehavare av firma var tio, varav tre friades. I övrigt var det bl.a. åtta ställföreträdare för aktiebolag (en friades), fyra entreprenörer (en friades), fyra delägare i handelsbolag (alla fälldes) samt tolv avdelnings/platschefer, varav tre friades. Bland dem som inte hade någon chefsbefattning eller arbetsledande befattning var det en fabriksarbetare som fälldes, två byggnadssnickare som friades, två kranförare, varav en friades, samt en lagbas som friades.

3.5.2 Översiktlig genomgång av domar från år 1985

Brott mot AML

Antalet domar och strafförelägganden från år 1985 är 62. Av dessa avsåg 27 mål brott mot AML. Brotten var oftast att man underlåtit utföra föreskriven besiktning eller att anmäla något till YI. T.ex. gällde

fyra mål att man inte anmält en olycka. Det var fällande dom eller strafföreläggande i 24 av målen med 10-30 dagsböter i alla utom två mål där 60 dagsböter dömdes ut för överträdelse av yrkesinspektionens förbud.

Av dessa 24 var 18 avgjorda av tingsrätt, fem var strafföreläggande och ett var avgjort av hovrätt. Det sistnämnda överklagades också till högsta domstolen som inte meddelade prövningstillstånd. Det gällde en VD som åtalats för att han anlitat en minderårig till arbete i strid mot ASS:s föreskrifter om anlitande av minderåriga i arbetslivet. Ett finger hade klippts av vid arbete med cirkelsåg. Hovrätten bestämde påföljden till 15 dagsböter. Av de tre åtal som ogillades avgjordes ett i hovrätten.

Vållande till kroppsskada

Tre mål från år 1985 gällde både brott mot AML och vållande till kroppsskada. Det var minderåriga som skadats. Tingsrätternas fällande domar innebar 10, 30 respektive 50 dagsböter.

16 mål gällde enbart vållande till kroppsskada. I åtta av dessa blev det fällande domar, 20-50 dagsböter. I ett av målen friades dock en av de två åtalade och i ett annat friades två av de fem åtalade. I två fall utfärdades strafföreläggande och i sex mål ogillades åtalet. Två mål där åtalet ogillades och det mål där två av fem åtalade friades skall kortfattat refereras.

5. Svea hovrätt (DB 15/86 avd. 4). I juni 1983 föll en arbetare under byggande av en fastbränsleanläggning åtta meter och skadades allvarligt. Han hade arbetat på en plattform med durkgallergolv, när en gallerdurk gav vika och han föll genom hålet som uppstod. Platschefen åtalades för vållande till kroppsskada. Tingsrätten ansåg i sin dom i maj 1985 att platschefen, som var samordningsansvarig, borde ha kontrollerat att gallret varit fastsatt. Oaktsamheten ansågs dock ringa varför påföljden blev 30 dagsböter. Han överklagade och hovrätten ogillade åtalet i februari 1986, med motivering att det inte kunde krävas att den samordningsansvarige själv kontrollerade att alla order och anvisningar han gav i skyddsfrågor följdes. Denna dom bör jämföras med rättsfallet nr 12 om allmänfarlig vårdslöshet under avsnitt 3.5.3.

6. Svea hovrätt (DB 127/86, avd. 2). På en byggarbetsplats hade en murartrall lagts i lutande läge mellan två byggnadsställningar utan att fästas. När en plåtslagare gick ut på trallen gled den undan och plåt-

slagaren föll 7,5 m. och skadades. Verkmästaren S hos huvudentreprenören, som var ett stort byggföretag som hade samordningsansvaret, åtalades tillsammans med VD:n och en verkmästare i plåtslageriföretaget. Tingsrätten ansåg att verkmästaren S som ansvarig för samordning av åtgärder till skydd för olycksfall på arbetsstället haft en skyldighet att tillse att samtliga byggnadsställningar var tillfredsställande ur skyddssynpunkt. Han dömdes för vållande till kroppsskada till 60 dagsböter. Beträffande VD:n och verkmästaren i plåtslageriföretaget ansåg tingsrätten att de i princip varit skyldiga att kontrollera ställningslaget, men eftersom det ålegat byggföretaget att tillse att ställningen var tillförlitlig ur arbetarskyddssynpunkt så hade de inte gjort sig skyldiga till någon oaktsamhet. Åtalen ogillades. Rättens ordförande var skiljaktig och ville ogilla åtalet även mot S.

S överklagade och yrkade frikännande dom. Hovrätten ansåg att S som samordningsansvarig främst haft till uppgift att bygga upp en lämplig organisation för skyddsarbetet och att detta gjorts ändamålsenligt. Att S inte själv deltagit i skyddsronderna och skött den löpande tillsynen kunde, med hänsyn till vad han uppgivit om hur han delegerat ansvaret på arbetsplatsen, inte läggas honom till last som vårdslöshet. Åtalet ogillades. Eftersom domen mot de övriga inte överklagats prövades aldrig deras arbetsgivaransvar i hovrätten.

Rättsfallen 5 och 6 är exempel på olyckor som berott på dåligt preciserade ansvarsförhållanden inom företagen. Vem som var ansvarig för att plattformen respektive byggnadsställningen var säker ur arbetarskyddssynpunkt var oklart.

7. Svea hovrätt (DB 20/87, avd. 8). På en byggarbetsplats i Älvsjö rasade en gjuten betongvägg när de två formflak som omslöt väggen lyftes bort. Ett av formflaken kom då i svajning och stötte till ett bredvid uppställt formflak som välte och föll över en betongarbetare som klämdes fast och skadades. Fem personer åtalades för vållande till kroppsskada; platschefen, tre timmermän och en kranförare. Åklagaren gjorde gällande att de underlåtit att dels se till att arbetstagare inte fanns i närheten, dels att formflaket varit förankrat. Vidare att platschefen underlåtit se till att betongväggen erhållit erforderlig hållfasthet före avformningen. Tingsrätten ansåg att det inte kunde läggas platschefen till last som oaktsamhet att han överlåtit ansvaret för betonggjutningen på driftchefen. Åtalet ogillades. Åtalet mot kranföraren ogillades också därför att han från sin arbetsplats inte kunnat se om betongarbetaren fanns i riskzonen. De tre timmermännen dömdes dock för vållande till kroppsskada, 40 dagsböter vardera. De borde enligt tingsrätten ha förvissat sig om att ingen befann sig i det farliga området genom att spärra av det eller hålla det bevakat. Betongarbetarens skador var en följd av den försummelsen.

Åklagaren överklagade domen mot platschefen och yrkade fällande dom. De tre timmermännen överklagade också och yrkade frikännande. I hovrätten var det ostridigt att formflaken inte kunnat förankras på sätt som föreskrivs i ASS:s anvisningar. Beträffande åtalet mot platschefen fann hovrätten visat att det till driftchefen "överlämnats att självständigt

leda arbetet på enheten bostäder innefattande även förekommande frågor om arbetsmiljön". Av utredningen framgick att driftchefen haft tillräckliga kvalifikationer för detta. Hovrätten ansåg också i likhet med tingsrätten att det inte kunde läggas platschefen till last att han förblivit ovetande om de anmärkningar som arbetarna framfört mot betongens kvalitet eller att formflaken inte kunnat förankras på föreskrivet sätt. Åtalet lämnades utan bifall. Beträffande de tre timmermännen ansåg hovrätten att eftersom de visste att formflaket var oförankrat borde de mycket noggrant ha kontrollerat att ingen befann sig i närheten. Tingsrättens domslut fastställdes. Timmermännen har överklagat till högsta domstolen.

Rättsfallet visar bl.a. på en vanlig invändning från de åtalade, i detta fall en platschef, nämligen att ansvaret för arbetsmiljöfrågor är delegerat till någon som inte är åtalad.

Framkallande av fara för annan

I ett mål år 1985 gällde åtalet vållande till kroppsskada och framkallande av fara för annan. En ställning på ett skeppsvarv hade belastats med motvikter för att inte välta. Då tungt gods placerades på ställningens arbetsplattform tippade den, varvid tre arbetstagare befann sig i livsfara. En av dem skadades. En avdelningschef och en ingenjör dömdes till villkorlig dom av tingsrätten. I ett annat mål fälldes en arbetsledare för framkallande av fara för annan till 40 dagsböter. En byggnadskran hade överbelastats så att kranarmen vek sig. Överlastbrytaren hade inte kontrollerats innan kranen togs i bruk. Tre arbetstagare var nära att träffas av fallande föremål.

Vållande till annans död m.m.

Tio mål år 1985 avsåg vållande till annans död. I sju av dessa ogillades åtalet helt och i två av målen friades vissa åtalade. Tre av målen skall kortfattat refereras.

8. Svea hovrätt (DB 6/87 avd. 8). En byggnadsställning som uppförts utmed ett snedtak blåste ner och dödade en kvinna som passerade på gatan. Två byggnadsarbetare och en arbetsledare åtalades. De två byggnadsarbetarna dömdes av både tingsrätt och hovrätt för vållande till annans död till villkorlig dom, därför att de tagit bort tre vajrar som förankrade ställningen. Arbetsledaren, som ursprungligen sett till att vajrarna satts dit för att få ställningen säker, friades av tingsrätten och domen överklagades inte i den delen.

Rättsfallet, som inte behandlar någon egentlig arbetsolycka, visar att skyddsanordningar inte får tas bort för att ett visst arbete skall utföras utan att de återställs i ursprungligt skick därefter.

9. Hovrätten för Västra Sverige (DB 160/85, avd. 6). Vid reparationsarbeten på oljetankern Bonny som låg i docka inträffade en oljebrand i en ballasttank som utvecklades till en brandgasexplosion. Oljerester hade funnits kvar i tanken. Fyra arbetstagare omkom och tjugoen skadades. Fyra personer åtalades för vållande till annans död och vållande till kroppsskada. Det var en reparationsingenjör, två skyddsinspektörer och en arbetsledare. Enligt organisationsplanen för varvet fanns det under VD sex s.k. funktionschefer, varav en för projektering av fartygsreparationer och en för produktion. Under chefen för projektering av fartygsreparationer lydde bl.a. elva reparationsingenjörer, en av dessa var åtalad. Enligt ASS.s anvisningar nr 19:1 från 1973 som gällde vid olyckan skall allt varvsarbete ledas av en ansvarig reparationsingenjör och han skall svara för erforderlig samordning mellan de olika grupper som arbetar på fartyget. Under produktionschefen lydde ett antal avdelningar, bl.a. stålavdelningen och skydds- och vakttjänstavdelningen. Den senare förestods av en skyddschef och under honom lydde bl.a. fem skyddsinspektörer. Två av dessa var åtalade. Under chefen för stålavdelningen lydde ett par verkmästare bl.a. en för plåtslagare. Under honom fanns ett antal plåtslagarförmän, varav en var åtalad.

Tingsrätten fann att arbetsgivaransvaret enligt AML såvitt gällde Bonny åvilade den åtalade reparationsingenjören enligt varvsanvisningarna och organisationen vid varvet. Tingsrätten ansåg att reparationsingenjören borde bl.a. bättre ha planlagt arbetenas utförande. Beträffande skyddsinspektörerna fann tingsrätten att de inte, som de själva gjorde gällande, enbart kunde betraktas som konsulter. De hade tilldelats vissa arbetsuppgifter i produktionen i samband med hetarbetstillstånd och brandvaktsförordnanden som de bar ett ansvar för. Tingsrätten ansåg att de inte på rätt sätt fullgjort dessa arbetsuppgifter, bl.a. inte tillräckligt noggrant besiktigat tankarna. Tingsrätten ansåg att även den åtalade arbetsledaren haft ett ansvar för arbetsmiljön och att givna säkerhetsföreskrifter iakttogs. Han ansågs ha brustit bl.a. i kontrollen av tanken. Tingsrätten dömde alla fyra åtalade för vållande till annans död och vållande till kroppsskada till villkorlig dom. Elva av de skadade ansågs ha fått skador som ej var ringa.

Samtliga överklagade och yrkade att åtalet skulle ogillas. Hovrätten fastställde domslutet beträffande reparationsingenjören och den ene skyddsinspektören, men ogillade åtalen mot den andre skyddsinspektören och arbetsledaren. Hovrätten ansåg i likhet med tingsrätten att reparationsingenjören haft ett arbetsgivaransvar enligt AML för att arbetsmiljön skulle vara tillfredsställande. Han skulle därför på ett bättre sätt ha planerat arbetet eftersom han hade det övergripande ansvaret. Den ene skyddsinspektören hade enligt hovrätten underlåtit att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder bl.a. att se till att det fanns tillfredsställande brandvakt. Den andre skyddsinspektören friades bl.a. med motiveringen att det tillstånd till hetarbeten som han utfärdat gällde endast till den 12 mars och olyckan inträffade den 14 mars. Därför hade

hans oaktsamhet inte visats stå i något direkt samband med olyckan. Åtalet mot arbetsledaren ogillades bl.a. med motiveringen att med hänsyn till det särskilda ansvar för tankrengöringen som åvilat skyddsinspektörerna kunde kravet på noggrannhet beträffande inspektionen av oljeförekomst inte ställas alltför högt vad gällde arbetsledaren.

Denna dom, som är mycket omfattande men av utrymmesskäl endast kunnat kortfattat refereras, är bl.a. ett exempel på en olycka där ASS:s föreskrifter åsidosatts enligt både tingsrätten och hovrätten. Rättsfallet är också ett exempel på att personal inom skyddsorganisationen kan ställas till ansvar när de har tilldelats särskilda arbetsuppgifter i produktionen att ansvara för och brister i fullgörandet av dessa.

10. Svea hovrätt (DB 125/85 avd. 5). På en verkstad skulle en låsanordning svetsas fast på en tank som till hälften var fylld med dieselolja. Svetsningen utfördes utan att tanken tömdes och rengjordes. Vid den explosion och brand som uppstod dödades tre arbetstagare. En arbetsledare åtalades för vållande till annans död och allmänfarlig vårdslöshet. Tingsrätten konstaterade att explosionen kunde ha ägt rum redan före kl. 13.30 då arbetarnas rast slutade. Tingsrätten ogillade åtalet med motiveringen att det inte kunde läggas arbetsledaren till last som oaktsamhet att han inte före arbetstidens början utövade tillsyn över arbetet och vidtog övriga av åklagaren angivna åtgärder. Åklagaren överklagade och yrkade fällande dom. Hovrätten ansåg i likhet med tingsrätten att arbetsledaren aldrig uppfattat att anordningen skulle svetsas fast utan att han trodde den skulle skruvas fast. Det kunde enligt hovrätten inte anses ha ålegat arbetsledaren, som inte visste att arbetet påbörjats under rasten, att omedelbart vid arbetstidens början kl. 13.30 öva någon särskild tillsyn av utförandet. Tingsrättens domslut fastställdes.

Allmänfarlig vårdslöshet m.m.

Ett mål från år 1985 gällde enbart åtal för allmänfarlig vårdslöshet. Vid sprängning hade man täckt med industrifilt i stället för med gummimattor som sprängplanen föreskrev. Skador uppstod i omgivningen genom stenkastning. Tingsrätten ogillade åtalet mot en arbetsledare och en bergssprängare.

Ett mål om brott mot förordningen (1975:601) om elektriska starkströmsanläggningar hade inrapporterats. Åtalet mot en VD ogillades av tingsrätten.

Slutligen fanns det med en dom där tingsrätten dömt ut ett vite på 10 000 kr för en lantbrukare som inte i tid utfört av YI förelagda åtgärder. Viten som föreläggs efter den 1 juli 1985 handläggs av länsrätterna.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis var i dessa 62 mål 77 personer åtalade och ett mål gällde utdömande av vite. 28 av åtalen ogillades i 22 av målen.

Om man tittar på den befattning de åtalade haft, visar det sig att 16 var VD, varav fem blev friade. 18 åtalade var arbetsledare/verkmästare. Av dessa fick 12 frikännande dom. Fyra ingenjörer var åtalade, av dessa friades två. Antalet platschefer var fyra, varav två frikändes. I övrigt var det bl.a. fyra innehavare av firma, fyra ställföreträdare för aktiebolag och sex lantbrukare som var åtalade. Alla dessa fälldes. Bland dem som inte hade någon chefsbefattning eller arbetsledande befattning var det två kranförare som friades, en betongarbetare som fälldes, en skogsarbetare som friades, en bergsprängare som friades, två byggnadsarbetare som fälldes samt tre timmermän som fälldes, de sistnämnda har dock överklagat till högsta domstolen.

3.5.3 Översiktlig genomgång av domar från år 1986

Antalet domar och strafföreläggande från år 1986 är endast ett femtiotal. Av dessa är fem hovrättsdomar i mål där tingsrättsdomen fanns med i 1985 års sammanställning. Detta antal skall dock, som nämnts tidigare, jämföras med antalet åtal enligt RÅ:s förfrågan till åklagardistrikten. Sammanställningen i tabell 7 visar att åtal väcktes i drygt 90 ärenden under år 1986, alltså i dubbelt så många ärenden.

Brott mot AML

24 mål avsåg brott mot AML. Det blev fällande dom eller utfärdades strafföreläggande i 20 av dessa med vanligtvis 10-30 dagsböter, i ett fall 40 dagsböter. Av de fyra som ogillades avgjordes ett av hovrätten.

Vållande till kroppsskada

Tre mål från år 1986 gällde både brott mot AML och vållande till kroppsskada. Tingsrätternas fällande domar var alla på 30 dagsböter.

Sju mål avsåg enbart vållande till kroppsskada. Av dessa blev det fällande dom i fyra mål med 20-50 dagsböter. I ett av målen ogillades dock åtalet mot två av de tre åtalade. Av de tre mål där åtalet ogillades av tingsrätten är i vart fall ett överklagat.

Vållande till annans död

År 1986 avgjordes fem mål angående vållande till annans död. Två ledde till fällande dom; den ena till villkorlig dom och 40 dagsböter.

I det andra målet utdömdes det första fängelsestraffet för en arbetsolycka.

11. Svea hovrätt (DB 27/87, avd. 10). En arbetstagare, som höll på med tvättning av ett tak med en högtryckspruta för målning av detsamma, föll ner och dödades. Arbetsgivaren hade på fråga från en annan anställd, om det var farligt att gå på taket, svarat att det var det inte samt att de inte använde livlinor utan att det gällde att använda huvudet. I tingsrätten gällde åtalet även rattfylleri och olovlig körning i två fall. Åtalet för rattfylleri med samtidig olovlig körning ogillades av tingsrätten. Arbetsgivaren dömdes för vållande till annans död och olovlig körning till fyra månaders fängelse. Dessutom förklarades en villkorligt medgiven frihet på fyra månader helt förverkad.

Arbetsgivaren överklagade och yrkade skyddstillsyn samt att förverkandet skulle upphävas. Hovrätten ansåg att han på ett uppseendeväckande sätt åsidosatt arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om skyddsåtgärder vid takarbete. Någon annan påföljd än fängelse kunde inte komma ifråga. Vid bestämmande av straffets längd ansåg hovrätten att i skärpande riktning borde beaktas att han känt till medhjälparens brist på erfarenhet av takarbete och i mildrande riktning att den omkomne själv brustit i aktsamhet på ett sätt som kan ha bidragit till olyckan genom att momentant arbeta på taket utan skor och genom att - något som var obekant för arbetsgivaren - vara amfetaminpåverkad. Hovrätten sänkte straffet för vållande till annans död och olovlig körning till två månaders fängelse. Eftersom nu aktuella brott inte begåtts under prövotiden upphävdes förverkandet av den villkorligt medgivna friheten.

Rättsfallet är ett typexempel på en olycka som inträffat på grund av att ASS:s föreskrifter inte följts.

Av de tre mål där åtalet ogillades var ett den uppmärksammade militärolyckan där ett bogseringsplan sköts ner och två personer omkom. Tingsrätten dömde tre värnpliktiga till 60 dagsböter vardera men ogillade åtalet mot en sergeant. Hovrätten ogillade åtalet även mot de tre värnpliktiga.

Allmänfarlig vårdslöshet m.m.

Ett mål gällde allmänfarlig vårdslöshet.

12. Svea hovrätt (DB 70/87, avd. 3). På samma fastbränsleanläggning, där den fallolycka inträffade som refererats i rättsfall 5, exploderade tre veckor senare en kyl- och varmhållningsmantel i en nybyggd sopförbränningsugn på grund av övertryck. Flera arbetstagare var i livsfara. Samma platschef åtalades. Tingsrätten fann i sin dom i mars 1986 att platschefen varit samordningsansvarig och att detta ansvar också omfattat de ingrepp som gjorts på kyl- och varmhållningsmanteln. Dessa ingrepp, som skedde i enlighet med uppgjord arbetsritning, hade beordrats av platschefen och fått till följd att manteln blev ett tryckkärl. Tingsrätten ansåg att platschefen borde insett detta och underrättat energiverket. Han dömdes för allmänfarlig vårdslöshet till 50 dagsböter. Åtalet för brott mot AML, att han åsidosatt skyldigheten att besiktiga manteln, ogillades därför att avsikten aldrig varit att manteln skulle bli ett tryckkärl. Platschefen överklagade och hovrätten ogillade i juni 1987 även detta åtal. Hovrätten ansåg att åklagaren inte visat att företagets samordningsansvar delegerats till platschefen. Hovrätten ansåg inte heller att platschefen var ansvarig på grund av eget vållande. Med hänsyn till att han saknade teknisk utbildning kunde det inte läggas honom till last såsom oaktsamhet att han inte insett att hans åtgärder föranledde att kyl- och varmhållningsmanteln blev ett tryckkärl.

I rättsfall nr 5 ansåg dock hovrätten att samma platschef varit samordningsansvarig, där frikändes han av andra skäl.

Sex mål gällde utdömande av vite. I samtliga fall utdömdes jämkat vite, utom i ett fall där talan lämnades utan bifall. Det målet gällde också åtal för brott mot AML, som ogillades. I vart fall ett mål angående framkallande av fara för annan har avgjorts år 1986. Det var en elolycka. Tingsrätten ogillade åtalet mot en arbetsledare därför att oaktsamheten inte ansågs grov.

Sammanfattning

Totalt var 49 personer åtalade i 41 mål. Åtalet ogillades mot 16 personer i 13 mål. Dessutom utdömdes vite i fem mål.

Beträffande de åtalades befattningar var sex arbetsledare/verkmästare varav fyra friades. Antalet åtalade innehavare av firma var sex, varav två friades. Fem av de åtalade var verkställande direktörer, varav en friades. Antalet platschefer/verkstadschefer var åtta, varav sju fälldes. Elva var ställföreträdare för aktiebolag, varav två friades. I övrigt var det fyra delägare i handelsbolag varav alla fälldes, en entreprenör som friades, en lantbrukare som friades samt en sergeant som friades. Bland dem som inte hade någon chefsbefattning eller arbetsledande befattning var det en fabriksarbetare, en reparatör och en kranförare som alla fälldes. Dessutom var det tre värnpliktiga som friades av hovrätten.

Ytterligare en fängelsedom

Under 1987 har avkunnats ytterligare en fängelsedom, den första hittills för brott mot AML utan att någon olycka inträffat. En byggmästare dömdes till en månads fängelse för brott mot 8 kap. 1 § AML. Yrkesinspektionen hade meddelat byggmästaren, som har enskild byggnadsfirma, förbud att använda den fasadställning som monterats upp runt en kyrka på vilken fasad- och takarbeten skulle göras. Trots detta användes ställningen.

13. Södertälje tingsrätt (DB 271/87). Den 3 juli 1986 hade YI upptäckt allvarliga brister på fasadställningen. YI lämnade då ett inspektionsmeddelande med begäran om svar den 16 juli 1986. Något svar inkom inte och bristerna åtgärdades inte. YI meddelade då den 24 juli förbud (med stöd av 7 kap. 7 § och 2 kap. 4 § AML samt arbetarskyddsstyrelsens Föreskrifter och allmänna råd nr 32 angående skydd mot yrkesfara vid byggnadsarbete) att använda fasadställningen utan att vidtaga ett antal åtgärder som angavs i sju punkter. De innebar bl.a. att ställningen skulle förankras och skyddsräcken sättas upp. Då biträdande distriktschefen vid YI besökte byggarbetsplatsen den 21 augusti var tre-fem arbetare i verksamhet på ställningarna utan att punkterna 3-7 hade åtgärdats. Det dröjde ytterligare en månad innan YI:s föreskrifter verkställdes. Tingsrätten skriver i domen att av biträdande distriktschefens vittnesmål framgår att byggmästaren inte åtlytt förbudet och därigenom brutit mot AML. Av vittnesmålet framgår vidare att byggnads-

industrin är en av de mest olycksdrabbade industrigrenarna och en verksamhet där var tionde arbetare skadas. Det är således ett starkt samhällsintresse att givna säkerhetsföreskrifter iakttas och en bötespåföljd kan i en sådan verksamhet inte anses tillräckligt ingripande för att motverka brott av detta slag. Domen har inte överklagats.

3.5.4 Några domar från tidigare år

Följande rättsfall är ett exempel på de svårigheter som polis och åklagare möter när de skall utreda vem som är ansvarig. De visar också hur viktigt det är att få detta klarlagt så att den eller de rätta personerna åtalas.

14. Katrineholms tingsrätt (DB 382/78). I september 1977 föll en byggnadsarbetare från takhöjd ca fem meter ned till betonggolvet. Han skadades allvarligt. Åklagaren åtalade den byggnadsingenjör som var arbetsledare och gjorde gällande att han varit ansvarig företrädare för den byggfirma, ett aktiebolag, som uppförde ladugården och att han inte vidtagit betryggande skyddsåtgärder i samband med uppläggning av åsar på takstolarna. Arbetsledaren bestred ansvar och invände att han vid tiden för olyckan endast hade arbetat en månad och att han då varit anställd på prov samt att han under denna tid inte varit ansvarig för säkerhetsåtgärderna på arbetsplatsen. Detta ansvar åvilade hans chef N, som var verkställande direktör i bolaget. N, som hördes i tingsrätten, uppgav att han själv fattat alla beslut av vikt och att han då fortfararande ensam haft ansvaret för frågor om arbetarskyddet på arbetsplatsen. Den nyanställde fick ta fullt ansvar först sedan han varit anställd över ett halvår. Åklagaren påpekade att arbetsledaren och N under polisutredningen intagit en annan ståndpunkt beträffande den inbördes ansvarsfördelningen dem emellan och hävdade att vad som sagts under rättegången var efterhandskonstruktioner.

Tingsrätten ansåg i sin dom i november 1978 att det visserligen kunde framstå som anmärkningsvärt att arbetsledaren och N först relativt sent hävdat att ansvaret vilade på N. Huvudprincipen i arbetsmiljösammanhang torde dock vara att arbetsgivarens ansvar för arbetarskyddet bör läggas på de personer som med hänsyn till organisatoriska och ekonomiska förutsättningar typiskt sett har de bästa möjligheterna att se till att ansvaret infrias. Den nyanställde hade inte hunnit få en sådan ställning att det var naturligt att överlåta ansvaret på honom. Det hade inte heller förelegat något klart och otvetydigt behov att vid tidpunkten befria N från ansvaret. Därför var det förklarligt att de placerat ansvaret där det enligt lagstiftningens grundtankar rätteligen bör ligga. Åtalet ogillades därför och någon prövning om oaktsamhet förekommit gjordes inte.

15. Katrineholms tingsrätt (DB 417/79). Efter vad som framkommit i rättsfall 14 åtalade åklagaren verkställande direktören N för samma brott och gjorde gällande att han brustit i tillsynen över arbetet och underlåtit att lämna erforderliga instruktioner, vilket fått till följd att betryggande säkerhetsåtgärder inte vidtagits. N bestred ansvar på

den grunden att någon oaktsamhet inte förelegat från arbetsledningens sida. Olyckan hade inträffat därför att arbetena inte utförts på det sätt som varit avsett samt att den skadade hade använt olämpliga skor, slitna träskor varav den ena saknat gummiklack. Enligt YI:s arbetsskaderapport hade det förelegat brister i arbetsledningen och ett olämpligt arbetssätt hade använts. Den skadade hade också använt olämpliga skor. Tingsrätten ansåg att N i egenskap av ansvarig arbetsledare brustit i tillsynen av det aktuella arbetet och underlåtit att lämna ur arbetarskyddssynpunkt erforderliga instruktioner. N fälldes för vållande till kroppsskada men eftersom den skadade i icke ringa mån medverkat till olyckan, bl.a. genom att använda olämpliga skor, fick N ett relativt lågt bötesstraff, 20 dagsböter.

Dessa två domar är exempel på en mycket vanlig invändning under rättegången, nämligen att ansvaret för att åtgärder inte vidtagits åvilat någon annan som inte är åtalad i målet. Vanligtvis hävdas att ansvaret är delegerat till någon. Ett exempel på detta är det under avsnitt 3.5.2 nämnda rättsfallet nr 7. Där var platschefen på en byggarbetsplats åtalad för vållande till kroppsskada. Han gjorde gällande att han delegerat arbetet med skyddsfrågor till driftschefen. Detta accepterades av både tingsrätt och hovrätt som ogillade åtalet mot platschefen. Tingsrättsförhandlingen hölls två år efter olyckan, vilket innebar att brottet vållande till kroppsskada då var preskriberat för andra än den åtalade i motsats till i rättsfallen nr 14 och 15.

Följande rättsfall är ett exempel på att det i många fall kan vara nödvändigt att flera från företagsledningen åtalas.

16. Svea hovrätt (DB 47/83, avd. 7). Vid ett stålverk utfördes reparationsarbeten på stålverkets stränggjutningsanläggning. Under reparationsarbetet klämdes en gjutare, som deltagit i arbetet som tillfällig hantlangare, till döds. Åklagaren åtalade tre personer för vållande till annans död; bolagets verkställande direktör, stålsektorchefen och stålverkschefen. Åklagaren gjorde gällande att VD:n och stålsektorchefen underlåtit att förvissa sig om att stränggjutningsanläggningen uppfyllt säkerhetsbestämmelserna enligt ASS:s allmänna maskinanvisningar. Vidare att de trots att det i centrala skyddskommittén meddelats att informationen till personalen varit bristfällig och att olycksrisken varit stor i stålverket, underlåtit att förvissa sig om att dessa brister undanröjts. Beträffande stålverkschefen gjordes gällande att han som direkt ansvarig för driften vid stränggjutningsanläggningen underlåtit att tillse att all reparationspersonal varit utbildad för de arbeten de utfört och informerade om olycksriskerna. Vidare att han inte sett till att skriftliga anvisningar för arbetenas utförande utfärdats.

Tingsrätten ansåg att det inom företaget med 1100 anställda fanns ett påtagligt behov av delegering av säkerhetsansvaret. Vid olyckan fanns inga skriftliga instruktioner rörande delegation men däremot fanns entydiga organisationsplaner. Något som tydde på att delegat skulle saknat kännedom om sitt ansvar eller erforderlig kompetens att vara skyddsansvarig hade inte framkommit. Tingsrätten fann vidare att den omständigheten att hydraulikavstängningen saknat låsanordning inte varit orsak till olyckan. Stålverkschefen hade haft skyldighet att se till att de arbetare som utfört reparationerna haft erforderliga detaljkunskaper om reparationens bedrivande och de risker som arbetet kunde medföra. I målet var inte visat att i skyddskommittéerna före olyckan påtalats risker för olycksfall vid transportanordningen. På grund av det anförda fann tingsrätten att VD:n och stålsektorchefen inte genom underlåtenhet vållat gjutarens död. Åtalen mot dem ogillades. Stålverkschefen ansågs dock genom sin underlåtenhet vållande, men brottet ansågs ringa. Han dömdes till 40 dagsböter.

Både åklagaren och stålverkschefen överklagade den fällande domen. Åklagaren yrkade att brottet inte skulle bedömas som ringa och att straffet skulle bli villkorlig dom jämte högre bötesstraff. Hovrätten fann i likhet med tingsrätten att den tilltalade i sin befattning som stålverkschef varit ansvarig inom stålverket för arbetarnas säkerhet. Vidare att han varit ansvarig för att berörd personal inte fått erforderlig information och anförde: "Erfarenhetsmässigt är risken för olycksfall störst vid reparationsarbeten eller annan verksamhet som avviker från rutinmässig drift. Av utredningen framgår att just ifrågavarande typ av reparationsarbete förekommit vid åtskilliga tillfällen. Det framstår därför som anmärkningsvärt att inga instruktioner utfärdats för detta slags reparationsarbete, vilket på grund härav kommit att utföras under särskilt riskabla förhållanden. Omständigheterna kan följaktligen ej anses föranleda att brottet bedöms som ringa." Hovrätten skärpte straffet till villkorlig dom och 40 dagsböter samt ändrade dagsboten till det dubbla. Stålverkschefen överklagade till högsta domstolen men beviljades inte prövningstillstånd.

Här följer ett par exempel på rättsfall från den offentliga sektorn.

17. Hovrätten för Nedre Norrland (DB 35/81, avd. 1). En skolelev som gick på gymnasieskolans yrkestekniska gren klippte av två fingertoppar när han arbetade vid en maskingradsax. En yrkeslärare åtalades för vållande till kroppsskada sedan målsäganden angett brottet till åtal som krävdes vid den tiden. Åklagaren gjorde gällande att läraren vållat skadan genom att inte tillse att maskingradsaxen varit försedd med skydd för saxskären eller att den inte användes så länge skydd saknats. Tingsrätten dömde läraren för brottet men eftergav påföljden.

Åklagaren överklagade och yrkade bötesstraff. Läraren bestred ändring och yrkade, trots att han själv inte överklagat, frikännande dom. Hovrätten ansåg att det var ett typiskt fall av vållande till kroppsskada till följd av användning av en maskin utan erforderliga skyddsanordningar. Vid detta förhållande mötte, med hänsyn till allmän laglydnad, hinder mot att efterge påföljd för brottet. Läraren dömdes till 15 dagsböter.

18. Hovrätten för Övre Norrland (DB 2114/80). Vid ett vägbygge över en sjö gled en bandtraktor ned i sjön när ett ras uppstod vid vägbankens kant. Föraren drunknade. Vägbygget utfördes av AMS som ett statligt beredskapsarbete på beställning av vägverket. AMS anlitade ett entreprenadföretag för schaktningsarbeten. Detta företag anlitade i sin tur en underentreprenör som ägde den traktor som sjönk. Den omkomne föraren var delägare i underentreprenörföretaget. Åklagaren åtalade AMS:s platschef och entreprenörföretagets arbetsledare vid vägbygget för vållande till annans död. Enligt åklagaren var AMS:s platschef samordningsansvarig och han hade underlåtit att kontrollera vägbankens lutning och därmed rasrisken. Arbetsledaren hade också underlåtit att kontrollera ändlutningsförhållandena i vägbanken. Tingsrätten delade YI:s uppfattning enligt åberopat utlåtande att AMS var samordningsansvarigt och att platschefen ansvarade för AMS:s arbetsgivaransvar. Tingsrätten ansåg vidare att entreprenadföretaget var traktorförarens arbetsgivare i arbetarskyddslagstiftningens mening och att arbetsledaren varit företagets ställföreträdare på platsen. Båda åtalade hade enligt tingsrätten eftersatt kontrollen av vägbankens ändlutningsförhållanden och därigenom försummat att vidta erforderliga skyddsåtgärder. Brotten var emellertid att anse som ringa. Därför var straffet böter och eftersom arbetsledaren delgivits åtalet mer än två år efter olyckan var brottet preskriberat för honom. Platschefen dömdes till 50 dagsböter. Båda dömdes att betala skadestånd till änkan och den omkomnes bolag.

Platschefen överklagade till hovrätten och yrkade att åtalet skulle ogillas. Arbetsledaren överklagade också och yrkade att skadeståndstalan skulle ogillas. Hovrätten fann att olyckan orsakats av felaktig rasvinkel och att kontroll för att förhindra olyckor genom ras försummats. Ansvaret för samordning till skydd för olycksfall åvilade den som lät uppföra anläggningen, dvs. byggherren, som var vägverket. Eftersom AMS anlitats som huvudentreprenör hade möjlighet funnits att överlåta även ansvaret för samordningen i skyddshänseende, men så hade inte skett. Av detta följde att något samordningsansvar för säkerhetskontroller av vägbanken inte åvilat AMS och därmed inte heller platschefen. Eftersom AMS inte varit arbetsgivare för traktorföraren och eftersom inte någon av AMS anställd personal vistats på ytterdelen av vägbanken hade någon skyldighet för platschefen att sörja för säkerheten på vägbanken inte heller förelegat på någon annan grund. Åtalet ogillades. Beträffande arbetsledaren fann hovrätten i likhet med tingsrätten att entreprenadföretaget varit traktorförarens arbetsgivare. Arbetsledaren hade genom sin underlåtenhet att vidta skyddsåtgärder vållat traktorförarens död. Hans skadeståndsskyldighet fastställdes.

Detta rättsfall visar bl.a. att det är viktigt då ett entreprenadavtal träffas att det klargörs vem som skall ha samordningsansvaret, om meningen inte är att det skall stanna på byggherren.

19. Karlskrona tingsrätt (DB 414/80). Ett landsting hade under 1979 på två platser tagit kontorslokaler i bruk som tidigare använts som hotell respektive bostad Detta anmäldes dock inte till yrkesinspektionen. Åklagaren åtalade landstingsdirektören för förseelse mot 1 § och 19 § 1 st. AMF samt 8 kap. 2 § andra stycket 2 AML. Tingsrätten

ansåg att landstingsdirektören var ansvarig för att regler skulle finnas, som bestämde vem som skulle fullgöra anmälan och dömde honom till 10 dagsböter.

4. NÅGOT OM SANKTIONSSYSTEMET RÖRANDE ARBETSMILJÖN I ANDRA LÄNDER

4.1 Danmark

Arbetsgivare i Danmark har skyldighet att till Arbejdstilsynet anmäla alla arbetsolyckor som medför minst en dags sjukfrånvaro efter olycksdagen. Denna anmälan skall göras senast 9 dagar efter det att olyckan inträffat.

Under 1983 anmäldes 47 261 arbetsolyckor, varav 73 var dödsolyckor. Under 1984 anmäldes totalt 53 162 arbetsolyckor. Av dessa var 80 dödsolyckor. År 1985 var antalet anmälda arbetsolyckor 58 849, varav 79 dödsolyckor. Arbejdstilsynet tror dock inte att alla arbetsolyckor anmäls, särskilt inte i mindre företag. Därför har man gjort en uppskattad beräkning av det verkliga antalet och kommit fram till att under 1984 inträffade ca 91 000 arbetsolyckor i Danmark.

Den danska arbejdsmiljøloven, som trädde i kraft 1977, är en ramlag. Arbejdsministeriet eller arbejdstilsynet kan gradvis fylla ut lagen med föreskrifter. Hittills har utfärdats ca 65 föreskrifter eller föreskriftsändringar. Dessutom kan arbejdstilsynet ge ut vägledande råd. Reglerna på arbetsmiljöområdet utarbetas i samarbete mellan arbetsmarknadens parter i Arbejdsmiljørådet, där dessa parter är företrädda. Rådet skall enligt 66 § arbejdsmiljøloven yttra sig över nya regler. När en överträdelse upptäcks utfärdar arbejdstilsynet normalt ett föreläggande (påbud). Dessa har också en utfyllande funktion i förhållande till de allmänna reglerna i arbetsmiljölagstiftningen.

I 82 § arbejdsmiljøloven stadgas straffansvar för överträdelser av de centrala bestämmelserna i lagen eller om påbud inte följs samt för underlåtenhet att lämna upplysningar till arbejdstilsynet.

Arbetsgivaren har huvudansvaret enligt arbejdsmiljøloven. Enligt 15 § skall han se till att "arbejdsforholdene er sikkerheds - og sundhedsmaessigt fuldt forsvarlige". Arbetsgivaren har både ett subjektivt ansvar, dvs. att överträdelsen skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, och ett objektivt ansvar, dvs. ett strikt ansvar.

Det objektiva ansvaret finns i 83 §. Skälet till att detta infördes var svårigheterna att utpeka den ansvarige, eftersom en överträdelse ofta är ett resultat av något där flera är inblandade. Dessutom har man genom detta velat skapa incitament för att arbetsgivaren bättre skall kontrollera att reglerna följs.

Även den juridiska personen kan enligt 86 § ådömas bötesstraff. Detta gällde tidigare endast privata bolag men efter en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1987 kan nu även stat och kommun ådömas bötesstraff. Bötesstraff mot juridiska personer kan utkrävas samtidigt med att ansvar utkrävs även av enskilda personer.

Arbetsgivaransvaret görs gällande mot den formella ägaren och placeras aldrig hos någon annan med samma funktioner så att ägaren går fri. För dessa andra t.ex. arbetsledare har man fastställt ett särskilt ansvar med särskilda ansvarsbestämmelser. Arbetsledare, som definieras i lagens 24 §, kan straffas enligt 82 § om gärningsreglerna i 26 och 27 §§ är uppfyllda, uppsåt eller oaktsamhet krävs. Detta gäller även för arbetstagare, som kan straffas enligt 82 § för överträdelser enligt 27-29 §§. De har också en skyldighet att medverka till en säker arbetsmiljö.

Leverantörer, installatörer, reparatörer, planerare och projekterare kan också straffas enligt 82 §. Deras skyldigheter anges i 30-34 §§. Även byggherrar kan straffas för överträdelse av 37 §. För dessa krävs också uppsåt eller oaktsamhet.

En arbetsgivare kan enligt 85 § fritas från ansvar om han i enlighet med 23 § har skriftligen delegerat sina skyldigheter till driftsledare, arbetsledare eller andra kvalificerade befattningshavare. Denna även i Danmark ovanliga bestämmelse fanns med även i den tidigare arbejderbeskyttelselovgivning. Även före 1968, då det särskilda ansvaret för arbetsledare infördes. Numera är det i 23 § fastställt att det objektiva ansvaret inte kan delegeras. I praktiken används inte delegering i så stor utsträckning och i rättspraxis tycks den inte heller tillmätas någon särskild betydelse, vilket bekräftas av följande statistikuppgifter över vilka som arbejdstilsynet anmälde för åtal till åklagare

1986. Totalt anmäldes 416 personer, där ingår både juridiska och enskilda personer. Av dessa var 320 arbetsgivare, varav 205 avsåg den juridiska personen och 115 enskilda arbetsgivare personligen. Antalet anmälda leverantörer etc. var 12 varav 6 var juridiska personer och 6 var enskilda personer. Dessutom anmäldes 56 arbetsledare och 28 arbetstagare. Detta visar att huvudansvaret anses ligga hos arbetsgivaren och att man vanligtvis vänder sig mot den juridiska personen. Det enskilda ansvaret riktas mot arbetsgivare som ensamma äger och driver större eller mindre företag t.ex. jordbruk.

Att antalet anmälda leverantörer är så lågt beror enligt arbejdstilsynet dels på svårigheter att bevisa det subjektiva ansvaret dels på att arbejdstilsynet framför allt försöker att samarbeta med dessa och få dem att frivilligt rätta till felaktigheter. Enligt tilsynet är antalet anmälda arbetsledare begränsat därför att den största preventiva effekten uppnås om man vänder sig mot arbetsgivaren. Anmälan mot arbetsledare görs t.ex. när förbud har överträtts eller säkerhetsskydd har monterats bort. Arbetsledaren anmäls alltid tillsammans med arbetsgivaren. Arbetstagare anmäls i ännu mer begränsad omfattning och då anmäls alltid arbetsgivaren också.

Direktoratet för arbejdstilsynet delegerade 1979 kompetensen att anmäla överträdelser till arbejdstilsynets distrikt förutom anmälningar mot leverantörer. I samband därmed anställdes en jurist i varje distrikt för att handlägga dessa anmälningar. Arbejdstilsynet anser att det lokala samarbetet mellan juristerna och åklagarmyndigheterna fungerar bra. Direktoratet har med jämna mellanrum träffar med distriktsjuristerna för att få en enhetlig handläggning. Det har visat sig i praktiken att åklagarna i stort sett alltid åtalar i enlighet med de anmälningar som arbejdstilsynet gör och att åtal bara väcks när arbejdstilsynet så önskar. Tidigare gjordes anmälan vanligtvis efter att någon olycka inträffat. Numera sker dock ofta anmälningar också därför att man inte har följt arbejdstilsynets påbud. Av de anmälningar som gjordes 1986 har 284 särskilt undersökts. Av dessa hade i 19 fall påbud inte följts och en olycka hade inträffat. 144 anmälningar gällde påbud som inte följts och 98 anmälningar hade gjorts i anledning av

inträffade olyckor. Resterande 23 anmälningar hade gjorts därför att man upptäckt att bestämmelser hade överträtts.

Det straff som stadgas i 82 § är böter eller haefte. Haefte är ett frihetsstraff som infördes i arbetsmiljøloven. Det skall kunna användas vid grova och upprepade överträdelser. I praktiken utdöms det sällan, hittills endast i ett fall. Skälet uppges vara att uppsåt eller oaktsamhet måste kunna visas vilket är svårt, särskilt på högre nivåer i företag som drivs som juridiska personer.

Under 1986 avgjordes 285 mål i domstol, där ingår även mål mot juridiska personer. Av dessa var 236 arbetsgivare, av vilka 225 dömdes till böter, 4 fick varning och 7 frikändes. Det genomsnittliga bötesbeloppet var ca 8 650 kr. Det högsta bötesbeloppet var 50 000 kr. och det lägsta 500 kr. Tre leverantörer var åtalade och alla dömdes till böter på mellan 2 000 och 25 000 kr. 30 arbetsledare var åtalade varav 28 dömdes till böter på i genomsnitt 1 445 kr. Det högsta beloppet var 3 000 kr och det lägsta var 400 kr. Två arbetsledare frikändes. Antalet arbetstagare som lagfördes var 16. Av dessa dömdes 12 till bötesstraff och 4 fick varning. Bötesbeloppen var i genomsnitt 475 kr., det högsta 600 kr. och det lägsta 300 kr.

När arbejdstilsynet anmäler till åklagare brukar de ange vilket straff de anser bör utdömas. Arbejdstilsynet har tittat på 49 av domarna från 1986. I 34 av dessa hade domstolen bestämt ett lägre bötesstraff än arbejdstilsynet rekommenderat men i 15 av domarna hade detta belopp utdömts. De 285 målen från 1986 som redogjorts för avgjordes av domstol. Dessutom finns det i Danmark något som närmast motsvarar vårt strafföreläggande. Om den åtalade medger att betala det bötesbelopp som Arbejdstilsynet ansett bör utdömas, avskriver domstolen målet. Därmed slipper den åtalade, vanligtvis arbetsgivaren, den publicitet som blir när domstolen skall avgöra målet. Årligen brukar ca 50-70 bötesstraff godtas på detta sätt.

Det finns också möjligheter enligt straffeloven att antingen konfiskera eller förverka den förtjänst som har uppnåtts genom en överträdelse. Dessutom kan enligt retsplejeloven framställas krav på tvangsbøter, som

närmast motsvarar vårt vite men skall bestämmas av domstol. Arbejdstilsynet har i ökad omfattning börjat framställa yrkanden om att dessa bestämmelser skall tillämpas. Hittills har man haft störst framgång med krav på förverkande.

Om en arbetsolycka inträffar som leder till dödsfall eller allvarlig kroppsskada är i princip reglerna i straffeloven om uagtsomt manddrab och uagtsom legemsbeskadigelse tillämpliga. Dessutom finns det en bestämmelse som motsvarar vårt brottsbalksbrott framkallande av fara för annan. I praktiken har de dock inte tillämpats hittills. Vid en konferens 1987 om hur arbetsmiljölagstiftningen skulle tillämpas med deltagare från arbejdstilsynet, de rättsvårdande myndigheterna och arbetsmarknadens parter m.fl. rekommenderades dock att dessa bestämmelser skulle börja tillämpas.

Vid denna konferens riktades också kritik från representanten för Landsorganisationen i Danmark mot att så få åtalsanmälningar gjordes. Antalet åtalsanmälningar var mycket lågt i förhållande till antalet påbud som under exempelvis år 1985 uppgick till över 20 000. Kritik riktades också mot att bötesbeloppen var för låga.

Det stora antalet påbud i Danmark i förhållande till antalet föreläggande och förbud i Sverige kan delvis förklaras av att i Danmark får yrkesinspektörerna ge dessa påbud i motsats till i Sverige där inspektörerna endast kan ge inspektionsmeddelanden och förbud i brådskande fall. Eftersom påbuden är straffsanktionerade kan de sägas vara ett mellanting mellan våra inspektionsmeddelanden och föreläggande.

Arbejdstilsynet presenterade på konferensen nya riktlinjer för sitt arbete. Målsättningen är att kontrollarbetet skall skärpas och styras av arbejdstilsynets överordnade prioritering av olika arbetsmiljöproblem. Bl.a. skall i fortsättningen påbud ges bara vid överträdelser av lagstiftningen som är sådana att arbejdstilsynet anser det nödvändigt att använda de resurser som krävs för att genomdriva sina krav. Samtliga påbud skall följas upp och om påbudet inte följs skall åtalsanmälan göras. Antalet påbud kommer i anledning av detta att minska. Åtalsanmälan skall också göras vid uppenbara och grova överträdelser

av välkända regler även om något påbud inte har givits. Påföljden för överträdelser skall också skärpas.

I folketingets arbetsmiljödebatter har också framförts önskemål om skärpta sanktioner för arbetsmiljöbrott, dels i form av höjda bötesstraff och dels i form av skärpta straffbestämmelser. Krav har framförts på att i arbejdsmiljøloven bör införas möjligheter att utdöma fängelsestraff. Vilket stöd detta har är oklart men en majoritet i folketinget stöder kravet på att bötesbeloppen bör höjas och arbejdsministeren har lovat att försöka genomföra detta.

4.2 Finland

Det inträffar ett stort antal arbetsolyckor årligen också i Finland. Under år 1985 inträffade drygt 105 000 arbetsolyckor varav 85 med dödlig utgång. Motsvarande siffror för 1984 var 108 000 respektive 67. I denna statistik ingår endast de arbetsolyckor som lett till minst tre dagars frånvaro från arbetet (dagen då olyckan inträffade inte medräknad).

I Finland har de ett system med differentierade försäkringspremier på grundval av skadefrekvensen. De har en yrkesförteckning som omfattar ungefär 1 000 yrken. Dessa är fördelade på 12 riskklasser på basis av den risk som föreligger inom vederbörande yrke. Premien för var och en av dessa 12 riskklasser fastställs årligen på grundval av skadestatistiken för varje riskklass. Dessutom fastställs premien för alla större och medelstora arbetsgivare också efter företagets egen skadestatistik.

Enligt 22 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet (tillsynslagen) är arbetsgivare skyldig att ofördröjligen till arbetarskyddsmyndighet anmäla sådant olycksfall i arbetet eller av arbetet föranlett fall av yrkessjukdom, för vilket undersökning på platsen för olycksfallet skall företas enligt lagen den 20 augusti 1948 om olycksfallsförsäkring. Arbetarskyddsmyndigheten har enligt 7 § tillsynslagen skyldighet att göra en undersökning av olycksfallet, om möjligt omedelbart. Om det finns sannolika skäl att misstänka att föreskrifter eller bestämmelser

angående arbetarskyddet har överträtts, skall arbetarskyddsmyndigheten enligt 24 § första stycket tillsynslagen göra anmälan om detta till allmän åklagare. Till detta stycke har dock nyligen gjorts ett tillägg som träder i kraft den 1 september 1988 som lyder: "Anmälan behöver likväl inte göras, om allmänt intresse med hänsyn till överträdelsens obetydlighet och arbetarskyddet på arbetsstället inte påkallar anmälan." Stadgandet om anmälningsskyldighet har enligt propositionen inte, i sin nuvarande form, kunnat tillämpas så absolut som lagens ordalydelse ser ut att förutsätta. Med hänsyn till detta och att myndigheterna har tillgång till tillräckligt effektiva sanktioner för att åstadkomma erforderliga ändringar har lagens nuvarande ordalydelse inte ansetts ändamålsenlig. Enligt den nya lydelsen kan man, när behovet av att göra anmälan för åtal prövas, i rimlig utsträckning beakta de åtgärder som har vidtagits för att avlägsna bristfälligheterna. Avsikten med anmälan är dels att främja utredningen av arbetarskyddsöverträdelser genom att ge sakkunnig hjälp åt polis- och åklagarmyndigheterna, dels att tillse att man vidtar behövliga åtgärder mot dessa överträdelser.

Enligt 24 § andra stycket tillsynslagen skall arbetarskyddsmyndighet eller av denna förordnad tjänsteman beredas tillfälle att bli hörd vid förundersökning och inför underrätt i ärende angående vilket myndigheten har gjort anmälan för väckande av åtal. Enligt 50 § lagen om skydd i arbete får allmän åklagare inte väcka åtal på grund av överträdelse av nämnda lag eller med stöd av densamma utfärdade stadganden eller föreskrifter, om han inte inhämtat utlåtande i ärendet av den arbetarskyddsmyndighet som anmält förseelsen för väckande av åtal. Allmän åklagare får inte heller, enligt justitiekanslers ställningstagande, i allmänhet fatta beslut om att avstå från att väcka åtal utan ovannämnda utlåtande. Allmän åklagare skall också i regel överklaga domstolsutslag om arbetarskyddsmyndighet finner det motiverat. I utlåtandet kan arbetarskyddsmyndigheten yttra sig över vilka överträdelser av arbetarskyddsstadganden man anser föreligger. Beträffande ansvarighetsfrågor kan de ange den nivå i företagsorganisationen där de anser att ansvaret ligger. Vidare kan de definiera ansvarigheten i enlighet med varje persons totala uppgifter och de kan även nämna de personer som anses skyldiga till de straffbara gärningarna.

Den som bryter mot bestämmelsen i 22 § kan enligt 25 § samma lag dömas till böter för försummelse att iaktta anmälningsplikt.

Har olycksfall i arbete lett till döden eller svårare skada, skall arbetsgivaren enligt 39 § lagen om olycksfallsförsäkring genast göra anmälan om olycksfallet hos polismyndigheten på orten. Det åligger polisen att ofördröjligen anställa undersökning i saken på olycksplatsen samt inom åtta dagar sända en kopia av undersökningsprotokollet till försäkringsanstalt. Den skadade eller anhörig till honom skall, om det kan ske utan tidsutdräkt, beredas tillfälle att närvara vid undersökningen.

Den straffbestämmelse som framför allt kan bli tillämplig är 49 § lagen om skydd i arbete. Enligt första stycket kan en arbetsgivare som bryter mot lagen eller med stöd av den utfärdade föreskrifter dömas till böter eller vid försvårande omständigheter till fängelse högst sex månader, om inte strängare straff är stadgat i annan lag. Enligt fjärde stycket kan en ställföreträdare för arbetsgivaren dömas om företrädaren befinns skyldig till förseelsen. Detta stycke har nyligen ändrats. Ändringen som träder i kraft den 1 september 1988 innebär att vid bedömningen av om gärningen eller försummelsen skall tillräknas företrädaren som brott mot hans skyldigheter skall beaktas företrädarens uppgifter och befogenheter, hans kompetens samt även i övrigt hans andel i att en lagstridig situation uppstod eller fortsatte. För att ansvar skall uppkomma räcker det enligt propositionen t.ex. inte att arbetsgivarens ställföreträdare allmänt har fått i uppdrag att ombesörja skyddet i arbetet, utan det måste förutsättas att han härutöver har givits rätten att i detta syfte vidta erforderliga åtgärder och att han, med tanke på yrkeskunskap och kompetens, kan förutsättas vidta dessa. En sådan specificering har ansetts erforderlig för att det straffrättsliga ansvaret inte, i motsats till syftet med lagen om skydd i arbete, i alltför hög grad skall falla på personer som inte har tillräckliga möjligheter att ändra den situation som strider mot lagen om skydd i arbete. Ändringen överensstämmer enligt socialutskottets betänkande i princip med vedertagen rättspraxis. Ändringen innebär ingen ändring av arbetsgivarens ansvar för arbetarskyddet.

Dessutom kan på samma sätt som i Sverige bestämmelser i strafflagen bli tillämpliga. I 21 kap. 9 § strafflagen stadgas att den som av vårdslöshet eller oaktsamhet förorsakar annans död, kan dömas för dödsvållande till fängelse eller böter eller, om gärningsmannen ådagalagt grov vårdslöshet eller oaktsamhet, till fängelse i högst fyra år. Enligt 21 kap. 10 § strafflagen kan den som genom vårdslöshet eller oaktsamhet förorsakar annan kroppsskada eller sjukdom som icke är ringa, dömas för vållande av kroppsskada eller sjukdom till böter eller fängelse i högst två år.

Dessutom finns det ett straffstadgande i 26 § tillsynslagen som är avsett att komplettera de särskilda straffstadgandena i de övriga lagarna angående arbetarskydd. Där stadgas att arbetsgivare eller företrädare för denne, som avsiktligen underlåter att följa en bestämmelse som arbetarskyddsmyndighet har gett i ett enskilt fall och som gäller säkerhet och hälsosamma förhållanden i arbetet, skall dömas för överträdelse av arbetarskyddsmyndighets bestämmelser till böter eller fängelse i högst ett år.

Antalet som åtalas för arbetsrättsliga brott är högre än i Sverige. Under 1984 åtalades 387 personer varav 150 åtal avsåg brott mot lagen om skydd i arbete och genom en och samma handling åsamkat dödsvållande eller kroppsskada. Av dessa ledde 110 till fällande dom medan 40 åtal ogillades. 92 åtal avsåg brott mot lagen om skydd i arbete och övriga arbetarskyddsstadganden. Av dessa fick 38 fällande dom, 25 fick strafföreläggande och 29 åtal ogillades. 27 åtal avsåg brott mot övriga arbetsrättsliga lagar, varav 18 fick fällande dom, 2 fick strafföreläggande och 7 åtal ogillades. Resterande 118 åtal avsåg brott mot arbetstidslagarna.

Siffrorna för 1983 var 171 åtal för brott mot lagen om skydd i arbete och genom en och samma handling åsamkat dödsvållande eller kroppsskada. Av dessa fick 107 fällande dom och 64 åtal ogillades. Antalet åtal för brott mot lagen om skydd i arbete och övriga arbetarskyddsstadganden var 60, varav 35 fick fällande dom, 6 fick strafföreläggande och 19 åtal ogillades. För brott mot övriga arbetsrättsliga lagar utom arbetstidslagstiftningen väcktes också 60 åtal och för brott mot arbetstids-

lagarna åtalades 80. Straffen var vanligtvis böter på mellan 10-40 dagsböter.

4.3 Norge

Antalet arbetsolyckor som registrerades hos den norska försäkringskassan år 1984 var 21 643, varav 72 var dödsolyckor. Under 1985 registrerades 22 295 arbetsolyckor. Av dessa var 89 dödsolyckor. År 1986 var antalet registrerade arbetsolyckor 25 438, varav 82 var dödsolyckor. Arbeidstilsynet tror dock inte att alla arbetsolyckor som inträffar rapporteras, eftersom arbetsgivarna inte har någon ekonomisk motivation att inrapportera olyckor som lett till kortare sjukfrånvaro än tio dagar. Arbetsgivarna får nämligen sina kostnader ersatta först från den tionde sjukdagen. Antalet arbetsolyckor kan därför antas vara betydligt högre.

De flesta dödsolyckorna inträffar inom jord- och skogsbruk där traktorolyckor är särskilt vanliga. Inom bygg- och anläggningsbranschen inträffar också många dödsolyckor.

Den norska arbeidsmiljøloven från 1977 innehåller straffbestämmelser i kap. XIV, §§ 85-92. Enligt 85 § kan arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon bestämmelse i lagen eller som givits med stöd av lagen eller mot föreläggande (pålegg), dömas till böter eller fängelse upp till tre månader. Båda straffen kan utdömas samtidigt. Om särskilt allvarliga omständigheter föreligger, t.ex. att överträdelsen medfört allvarlig fara för liv eller hälsa eller fortsatt trots myndighets påpekande, kan fängelse upp till två år utdömas.

Enligt 86 § kan även arbetstagare som av oaktsamhet överträder bestämmelse eller pålegg straffas med böter. Om överträdelsen är uppsåtlig eller grovt oaktsam kan böter eller fängelse upp till tre månader eller båda utdömas. Om särskilt allvarliga omständigheter föreligger kan fängelse upp till ett år utdömas. Denna paragraf är tillämplig även mot arbetstagare i arbetsledande befattning, t.ex. arbetsledare.

Även en juridisk person kan enligt 87 § ådömas bötesstraff när en överträdelse mot bestämmelse eller pålegg har begåtts av någon som har handlat på den juridiska personens vägnar. Detta ansvar kan utkrävas samtidigt med ansvar enligt 85 och 86 §§.

Det finns även en straffbestämmelse för föräldrar som låter barn under 18 år arbeta i strid mot lagen.

I det norska justitiedepartementet har utarbetats förslag om att straffbestämmelserna i arbeidsmiljøloven skall flyttas över till straffeloven, deras brottsbalk. Skälen till detta är bl.a. att brotten därigenom skulle få större uppmärksamhet och att polis och åklagare bättre känner till straffeloven än arbeidsmiljøloven.

Enligt 77 § arbeidsmiljøloven kan Arbeidstilsynet ge skriftliga föreläggande, pålegg. Under år 1984 gavs 7 500 pålegg. Under år 1985 och år 1986 gavs 6 313 respektive 6 857 pålegg. I likhet med i Danmark kan yrkesinspektörerna ge dessa pålägg.

Arbeidstilsynets pålegg kan kombineras med en tvangsmulkt. Om pålägget inte följs inom utsatt tid, kan myndigheten också bestämma en tvangsmulkt i samband med att man ger en ny tidsfrist för att uppfylla föreläggandet. Tvangsmulkt kan bestämmas som löpande dagsböter eller som engångsböter. Tvangsmulkt räknas inte som ett straff utan ett tvångsmedel för att föreläggandet skall följas, det motsvarar alltså närmast vårt vitesföreläggande. Under år 1986 tillämpades denna möjlighet i 173 fall. I 12 fall av dessa behövde tvangsmulkten utkrävas.

Arbeidstilsynet kan också stoppa verksamhet helt eller delvis om ett föreläggande inte följs. Detta gjordes i 115 fall under år 1986.

Överträdelser av arbeidsmiljøloven utreds av polis- och åklagarmyndighet på eget initiativ eller efter anmälan av Arbeidstilsynet eller någon annan. Under år 1986 gjorde Arbeidstilsynet polisanmälan i 18 fall.

När det sker en dödsolycka eller annan allvarlig arbetsolycka skall arbetsgivaren enligt 21 § arbeidsmiljøloven omedelbart anmäla detta till både Arbeidstilsynet och polisen. Polisen utreder saken och förelägger utredningen för Arbeidstilsynet för yttrande. Ofta har Arbeidstilsynet dessförinnan skickat över sin preliminära rapport över olyckan till polisen. I detta senare skede får Arbeidstilsynet yttra sig bl.a. över om de anser att ytterligare någon person behöver höras t.ex. i företagsledningen, vilka lagbestämmelser och föreskrifter som de anser objektivt har överträtts samt även vem eller vilka personer som de anser begått brott och vilka straff de bör få. Detta yttrande skrivs vanligtvis av distriktskontoren som är 12 till antalet. Vid dödsolyckor skickar dock distriktskontoren sitt yttrande till Direktoratet for arbeidstilsynet. Där behandlas ärendet av både en fackavdelning och den juridiska avdelningen. Den sistnämnda avdelningen utformar sedan direktoratets yttrande som skickas till polisen. Distriktskontoren kan även skicka andra komplicerade ärenden än dödsolyckor till direktoratet. Under år 1985 behandlade direktoratet 44 dödsolyckor och fyra andra olyckor. Motsvarande siffror för 1984 var 66 respektive en.

Därefter beslutar polis och åklagare om det skall utfärdas ett bötesföreläggande eller om åtal skall väckas eller om ärendet skall läggas ner. Ofta följer man Arbeidstilsynets förslag. Efter mindre allvarliga olyckor görs polisutredning bara om Arbeidstilsynet gör anmälan.

I Norge tillämpas alltså straffbestämmelserna i arbeidsmiljøloven även efter arbetsolyckor. I ca hälften av fallen som leder till åtal riktas detta mot den juridiska personen enligt 87 § arbeidsmiljøloven. I de flesta övriga fallen riktas åtalet mot arbetsgivaren enligt 85 §. Åtal mot arbetstagare enligt 86 § förekommer sällan. Straffen som utdöms för brott mot en arbetsmiljöbestämmelse är vanligtvis böter på 1 000 - 10 000 Nkr. Det förekommer dock högre bötesbelopp, särskilt för juridiska personer enligt 87 §. Som exempel kan nämnas att ett företag har dömts till böter på 200 000 Nkr för brott mot bestämmelserna om hantering av asbest. Fängelsestraff utdöms mycket sällan.

Enligt 21 § andra och tredje styckena arbeidsmiljøloven kan direktoratet for arbeidstilsynet föreskriva att även andra olyckor än de allvar-

ligaste skall anmälas till dem av arbetsgivaren. Någon särskild föreskrift har dock inte utfärdats. Huvudbestämmelsen att alla dödsolyckor och allvarliga arbetsolyckor skall anmälas har dock tolkats så att alla olyckor som leder till sjukfrånvaro över 10 dagar skall anmälas till Arbeidstilsynet.

I Norge har man också ett särskilt utskott som granskar alla dödsolyckor som inträffar. Detta utskott, Ettergranskningsutvalget, består av tre personer. En representant från LO, en från arbetsgivareföreningen samt chefen för Direktoratet for arbeidstilsynet. Utskottet avger kvartalsrapporter till styrelsen för Arbeidstilsynet. I dessa kan man exempelvis föreslå ändringar i föreskrifter för att förebygga att liknande olyckor inträffar igen.

4.4 Frankrike

Det inträffar ett stort antal arbetsolyckor årligen även i Frankrike. Under 1984 inträffade drygt 777 000 arbetsolyckor bland ca 13,5 miljoner arbetstagare. Antalet arbetsolyckor 1985 var drygt 731 000. Antalet dödsfall var 1504 år 1981, 1454 år 1982, 1355 år 1983 och 1209 år 1984. Antalet har alltså minskat för varje år.

I Frankrike har man två skilda system för arbetarskydd och god arbetsmiljö.

Yrkesinspektionen som hör under arbetsmarknadsdepartementet har till uppgift att se till att lagar och förordningar efterlevs. Yrkesinspektörerna är jurister med i viss mån polisiära befogenheter. De kontrollerar hela den arbetsrättsliga lagstiftningen alltifrån anställningskontrakt och förekomsten av kollektivavtal till medbestämmandesystem och att skyddsnormer för maskiner följs.

Det förebyggande arbetet för en bättre arbetsmiljö utförs av arbetsskadeförsäkringskassan, CNAM. Den har en regional organisation, CRAM, med sina inspektörer. Inspektörernas uppgifter är att ge arbetsgivarna råd och hjälp för att utveckla och förbättra miljön. Inspektörerna är vanligtvis ingenjörer med industriell bakgrund. De är underställda den

regionala kassans styrelse som är paritär, dvs. det är de lokala parterna som bestämmer. Det paritära bestämmandet utövas visserligen under statlig kontroll, men statens inflytande på beslutsprocessen är av karaktären "hindra missbruk".

Inspektörerna, i fortsättningen kallade preventionsinspektörer till skillnad från yrkesinspektörerna, har visserligen rådgivande ställning men de har också sanktionsmedel till sitt förfogande mot oansvariga arbetsgivare. Den franska yrkesskadeförsäkringen är nämligen proportionell, dvs. företagens försäkringspremier skall avspegla arbetsmiljöns tillstånd på arbetsplatserna. Mot trilskande arbetsgivare kan preventionsinspektören föreslå CRAM:s styrelse att företagens premie höjs mellan 25 och 200 %.

Det enskilda företagets försäkringspremie är en kombination av branschens skadefrekvens och företagets egna faktiska arbetsskador och olyckor under det gångna året. Till detta kommer inspektörernas bedömningar. Eftersom man betalar ett branschgenomsnitt, dvs. för hur andra företag i branschen sköter sin arbetsmiljö, så är företagen i regionen vanligtvis villiga att i CRAM:s styrelse driva på utvecklingen mot skadeförebyggande.

Preventionsinspektörerna gör årliga genomgångar av regionens företag för att finna var man i första hand bör sätta in åtgärder för att förbättra arbetstagarnas hälsa och minska riskerna i arbetet. Då samarbetar man med företagens skyddskommittéer. Ett besök av yrkesinspektören kan också föranleda att preventionsinspektören tillkallas eftersom det är preventionsinspektören som besitter det tekniska arbetsmiljökunnandet. Yrkesinspektören kontrollerar endast att lagar och förordningar efterlevs. Preventionsinspektörerna har i allmänhet inga svårigheter att få arbetsgivarna att gå med på deras krav. En förbättrad arbetsmiljö minskar skaderiskerna vilket i sin tur ger direkt utslag i minskade försäkringspremier för det enskilda företaget.

Yrkesinspektörerna är som nämnts tidigare jurister som skall se till att arbetsmarknads- och arbetslivslagarna följs ute på företagen. För-

utom juristutbildningen genomgår de en 18 månader lång specialutbildning på ett särskilt institut i Lyon.

De förväntas bara i begränsad utsträckning ge arbetsgivaren råd i olika frågor. Det är arbetsgivarens ansvar att se till att åtgärder vidtages och de kan få hjälp genom CRAM och dess inspektörer. Yrkesinspektören får därför närmast en polisiär roll.

En yrkesinspektör som upptäcker en förseelse kan ge ett skriftligt föreläggande (Code du travail art. L 231-4). Om föreläggandet inte följs kan inspektören skriva en rapport som han lämnar till åklagarmyndigheten för eventuellt åtal. Innan ett åtal prövas av domstol kan det gå lång tid. Därför infördes genom en ny lag 1972 möjligheten för en inspektör att hos domstolen ge in en ansökan om provisoriskt avgörande i brådskande fall om det finns fara för arbetstagarnas säkerhet (Code du travail art. L. 263-1). Domstolen kan föreskriva vilka åtgärder som skall vidtas för att dessa risker skall undanröjas. Om åtgärderna inte vidtas kan domstolen besluta att arbetsplatsen skall stängas. Denna möjlighet utnyttjas dock inte så ofta. Under 1982 gjordes 15 sådana ansökningar och under 1983 och 1984 var antalet 19 vardera året.

Genom nämnda lag skärptes också straffen. Det innebar att dessa förseelser kom att avgöras av en domstol som avgör "medelgrova" brott. I Frankrike har man nämligen ett domstolssystem som skiljer sig från det svenska. Man har tre domstolar för brottmål som motsvarar vår tingsrätt. Mindre förseelser (contraventions) t.ex. överträdelser av trafikregler avgörs av polisdomstolar (tribunal de police) som kan utdöma böter och korta fängelsestraff. Något grövre brott (délits), t.ex. stöld och misshandel avgörs av tribunal correctionnel. Dessa kan utdöma böter och fängelse upp till 5 år. De grövsta brotten (crimes) avgörs av Cour d'assises, t.ex. mord, rån och våldtäkt. I dessa domstolar finns en jury med nio personer. Denna domstol kan utdöma livstids fängelse. Numera avgörs brott mot arbetsmiljölagstiftningen normalt inte av tribunal de police utan av tribunal correctionnel.

Ytterligare åtgärder vidtogs på arbetsmiljöområdet 1976 genom en lag om förebyggande av arbetsolyckor. Då skärptes bl.a. straffen ytterligare.

En arbetsgivare som bryter mot arbetsmiljöbestämmelserna i Code du travail kan dömas till böter på mellan 500 upp till 15 000 franska francs (F), ungefär motsvarande den svenska kronan (Code du travail art. L.263-2). Om man begår en ny överträdelse inom fem år kan man dömas till fängelse från två månader upp till ett år och till böter mellan 2 000 till 60 000 F. Båda straffen kan också utdömas samtidigt (art. L.263-4). Enligt samma bestämmelse kan domstolen vid återfall också föreskriva att arbetsplatsen skall stängas tillfälligt eller definitivt.

Om domstolen dömer någon enligt nämnda paragrafer skall domstolen också föreskriva att domen skall anslås på arbetsplatsen och att domslutet skall publiceras i de tidningar som domstolen bestämmer (art. L.263-6).

Även i Frankrike kan efter en arbetsolycka med dödlig utgång åtal väckas för vållande till annans död (homicide involontaire, Code pénal art. 319). Straffet för detta brott är fängelse mellan 3 månader upp till två år och böter från 1 000 F upp till 30 000 F.

Det kan också bli aktuellt med åtal för vållande till kroppsskada (blessures involontaire, Code pénal art. 320). Enligt paragrafen krävs att den skadade inte kan arbeta under tre månader efter skadan. Straffet kan bli fängelse mellan 15 dagar och ett år och böter från 500 till 20 000 F eller ett av dessa straff. Om skadorna leder till kortare sjuktid än tre månader kan straffet bli fängelse mellan 10 dagar och en månad och böter från 1 200 till 3 000 F eller ett av dessa straff (Code pénal art. R 40-4°).

Genom lagändringen 1976 infördes också en bestämmelse att domstolen kan efter en arbetsolycka ålägga företaget att inom en viss tid presentera en plan över hur arbetsmiljön och säkerheten skall förbättras på företaget. Domstolen kan föreskriva att företaget skall genomföra åtgärderna enligt denna plan inom fem år. Förutsättningen för att domstolen skall kunna göra detta är att det i samband med arbetsolyckan upptäcktes grova förseelser mot arbetsmiljöbestämmelserna och att åtal har väckts enligt de nämnda paragraferna i Code pénal. Yrkesinspektörerna

skall kontrollera att planen utförs. Om företagsledaren inte utför åtgärderna enligt planen kan han dömas till böter, mellan 2 000 upp till 120 000 F (Code du travail, art. L.263-3-1).

Yrkesinspektörerna har dock sedan 1976 fått sin polisiära roll uppmjukad något, de skall också försöka bistå och utveckla företagen. Därigenom tycks man i allt större utsträckning gå på muntliga påpekanden tillsammans med att utnyttja CRAM och den lokala skyddsorganisationen. Därtill kommer som tidigare sagts att yrkesinspektörerna tittar på allting: om det finns kollektiva löneavtal, om dessa anslagits enligt reglerna, om företaget informerat om särskilda risker enligt reglementet, om man följer arbetstidsreglerna etc. Det sistnämnda har på senare år kommit att upptaga yrkesinspektörernas tid i ökad grad eftersom en timmas generell arbetstidsförkortning infördes i Frankrike 1981.

Utredningen har gjort en förfrågan till det franska justitiedepartementet om statistikuppgifter över antalet domar för arbetsmiljöbrott de senaste åren. Deras svar visar att under år 1982 dömdes 1 719 personer för brott mot arbetsmiljölagstiftningen. Av dessa fick 1 667 bötesstraff, 24 fick fängelse och 25 fick påföljdseftergift. Motsvarande siffror för år 1983 var 1 311 dömda. Av dessa fick 1 237 bötesstraff, 42 fängelse och 31 påföljdseftergift. År 1984 och år 1985 dömdes 2 196 respektive 2 500 (preliminär siffra) för brott mot arbetsmiljölagarna. Vilka straff som utdömdes dessa år har vi inte fått uppgift om.

Antalet som dömdes för vållande till annans död i anledning av arbetsolyckor var 122 år 1984 och 140 (preliminär siffra) för år 1985. Antalet dömda för vållande till kroppsskada var 155 år 1984 och 180 (preliminär siffra) för år 1985. Vilka straff som dömts ut har vi inte fått uppgift om.

Böterna för brott mot arbetsmiljölagstiftningen ligger vanligtvis på mellan 1 000 och 6 000 F men det förekommer också böter på maximibeloppet enligt art. L 263-2, 15 000 F. Beloppen att betala kan dock bli högre därför att man i Frankrike kan utdöma ett bötesstraff för varje anställd i företaget. Ett exempel var ett företag med 15 anställda.

Arbetsgivaren hade överträtt någon arbetsmiljöbestämmelse. För detta utdömdes ett straff på 1000 F. Eftersom antalet anställda var 15 fick arbetsgivaren betala 15 x 1000 F = 15 000 F.

Som exempel på en dom angående vållande till annans död kan nämnas en dom från Grasse år 1987. En byggnadsarbetare föll åtta meter från ett tak och omkom. Skydd hade saknats. Arbetsgivaren satt häktad drygt två veckor vilket är ovanligt och dömdes sedan till sex månaders fängelse, varav 15 dagar ovillkorligt och resterande del villkorligt. Dessutom fick han böter på 2 x 5 000 F.

4.5 USA

Följande avsnitt baseras framför allt på rapporter från den svenska arbetsmiljöattachén i USA.

Eftersom USA är mycket stort och dessutom består av ett stort antal delstater med egen lagstiftning förekommer stora variationer beträffande arbetsmiljöförhållandena. Därför går det inte att ge en generell bild av arbetsmiljölagstiftningen och hur den efterlevs. Några exempel skall dock ges.

År 1970 antogs den nuvarande arbetsmiljölagen, som är en federal lag. I USA används dock inte uttrycket arbetsmiljö. Där talar man om arbetarskydd, dvs. occupational safety and health. Den amerikanska arbetarskyddsstyrelsen, Occupational Safety and Health Administration (OSHA), sysslar enbart med arbetarskydd.

Alla företag i USA med minst tio anställda skall föra en liggare över inträffade olycksfall (OSHA Log 200). Det är denna lista som bestämmer om inspektion skall göras. Underlåtenhet att föra denna liggare ansågs tidigare som en "minor violation" som gav böter på mellan 1-10 dollar per förseelse. Numera bedöms varje förseelse som "a willful violation" där böterna är 1 000 dollar per förseelse. Detta har medfört att under år 1987 har rekordhöga böter dömts ut. USA:s största charkuteriföretag har i juli 1987 fått böta 2,6 miljoner dollar för att man inte fört liggaren över inträffade olycksfall. Detta var sjätte gången under 1987

som OSHA dömt ut rekordhöga böter för att företag medvetet har undertryckt information om inträffade arbetsskador. Totalt har därmed ca 11 miljoner dollar utdömts.

Anledningen till att OSHA ändrat policy i denna fråga är den växande kritiken mot OSHA.s prioriteringssystem för inspektioner. Eftersom detta till största delen bygger på företagens egen arbetsolyckssstatistik, kan det fresta somliga arbetsgivare att förfalska statistiken för att undvika inspektion. För att avskräcka från detta har man tidigare också bl.a. infört speciella inspektionsprogram för vissa branscher som kemiska industrin, fyrverkeriindustrin, rörläggning och dikesgrävning och vid platser där miljöfarligt avfall hanteras. Inom dessa fyra områden har en rad arbetsmiljöskandaler inträffat under senare år.

Kritik har också riktats mot OSHA i bl.a. en rapport från Inspector General's Office vid arbetsmarknadsdepartementet. Revisorerna skriver där att yrkesinspektörerna inte ser vitesförelägganden som en viktig del av tillsynen utan är allt för villiga att göra upp i godo med problemarbetsgivare. Ett antal studier visar också att OSHA aldrig får reda på när allvarliga eller dödliga olyckor inträffar. En studie som nyligen publicerats av NIOSH (National Institute of Occupational Health and Safety) uppskattar att det inträffar ca 7 000 dödliga olycksfall i arbetet årligen i stället för de ca 3 750 som OSHA har uppgift om. Man bygger dessa uppgifter på jämförelser mellan rapporter från en delstats rättsmedicinska enhet och rapporter lämnade direkt till OSHA:s delstatskontor. Det finns ingen central statistik över antalet arbetsolyckor som inträffar i USA årligen.

Nämnas bör också att anslagen till OSHA har minskat under senare år. Detta har lett till ett minskat antal yrkesinspektörer och minskat antal inspektioner.

I USA har man under de senaste åren också börjat döma arbetsgivare till fängelse för bl.a. mord i anledning av att anställda dödas i arbetet.

Det första exemplet gällde ett företag som använde cyanid för att återvinna silver från använda röntgenfilmer. En polsk invandrare dog vid inandning av cyanidångor när han tog bort en pump som användes för att rengöra en 1 000 gallon tank. Vid rättegången berättade de anställda att de blev illamående och kräktes varje dag. De visste att de arbetade med farliga kemikalier men visste inte att det var cyanid och hur farligt det var. Det framkom vid rättegången att företaget hade bränt bort etiketterna från cyanidtunnorna. Tre företrädare för arbetsgivaren, två direktörer och en förman, dömdes till fängelse på mellan 20-40 år och till böter på 10 000 dollar per person. Domen har dock överklagats.

Under 1987 har en chef för ett byggföretag i Texas dömts till sex månaders fängelse sedan två av hans anställda omkommit på en byggarbetsplats. Två oerfarna byggarbetare arbetade i botten av en nio meter djup schaktvägg då de branta väggarna plötsligt rasade och krossade båda under tonvis med jord. Domstolen menade att schaktväggarna borde ha varit mindre branta då jorden på platsen var relativt lös. Även denna dom har överklagats.

Det finns flera liknande fall. Många åklagare har ökat sin bevakning av arbetsplatsolyckor. I södra Californien har man t.ex. nyligen satt upp en speciell åklagarenhet för arbetsmiljömål.

B ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5 FÖRSLAG RÖRANDE HANDLÄGGNINGSREGLER OCH RUTINER

5.1 Arbetsgivarnas skyldighet att anmäla arbetsolyckor

5.1.1 Nuvarande brister

En grundläggande förutsättning för ett effektivt sanktionssystem är att arbetsolyckorna kommer till myndigheternas, dvs. YI:s och polisens, kännedom omedelbart. Som framgått av avsnitt 3.2.1.1 så är det ett mycket litet antal av det totala antalet olyckor som anmäls av arbetsgivarna till YI. De allra flesta olyckorna kommer till YI:s kännedom genom den kopia av arbetsskadeanmälan som försäkringskassan skickar över. Denna får YI dock först flera veckor efter olyckan.

Bestämmelsen i 2 § AMF fyller inte sin funktion att förmå arbetsgivarna att underrätta YI så att den snarast kan ingripa i förebyggande syfte för att undvika att ytterligare olyckor inträffar.

Ett par av skälen till detta torde vara dels att bestämmelsen inte är tillräckligt känd bland arbetsgivarna, dels att den är svårtolkad beträffande vilka olyckor och tillbud som skall anmälas. Många arbetsgivare torde också förväxla denna anmälningsskyldighet med skyldigheten att anmäla till försäkringskassan. I de fall polis kallas till olycksplatsen förekommer det också att arbetsgivaren litar på att polisen kontaktar YI.

Arbetsgivaren fullgör inte heller alltid sin skyldighet att omedelbart anmäla arbetsskador till försäkringskassan. En majoritet av arbetsgivarna anmäler arbetsskador först sedan försäkringskassan har skickat en förfrågan och blankett. Ibland krävs en eller flera påminnelser innan uppgiftsskyldigheten fullgörs. Den kopia som försäkringskassan sedan skickar till YI kommer dem till handa så långt efter olyckan att det i många fall kan vara för sent att göra polisanmälan. Att inleda en polisutredning flera veckor efter en olycka försvårar i vart fall utredningen avsevärt.

Det har också gjorts undersökningar som nämnts i avsnitt 3.1 som tyder på att det förekommer arbetsolyckor som aldrig anmäls till försäkringskassan.

Antalet arbetsolyckor som kommer till polisens kännedom är som framgått av avsnitt 3.3.1.2 lågt, år 1984 ca 1650 och år 1985 ca 1750. Det är dock något fler arbetsolyckor som anmäls till polisen än som anmäls till YI av arbetsgivarna enligt 2 § AMF. Detta är mycket anmärkningsvärt med tanke på att den senare anmälningsskyldigheten är författningsreglerad och straffsanktionerad. Polisen får vanligtvis kännedom om arbetsolyckor via larmcentralen, då ambulans kallats till platsen. Det förekommer emellertid att framför allt större företag har egna ambulanser eller andra egna sjuktransportfordon. Man kan endast spekulera om hur många allvarliga olycksfall som inträffar och som aldrig kommer till polisens kännedom därför att larmcentralen aldrig kopplas in.

Det låga antalet anmälningar enligt 2 § AMF samt den långa fördröjning som uppkommer innan kopian av arbetsskadeanmälan till försäkringskassan når YI är inte acceptabel. Det är inte heller tillfredsställande att det vanligtvis är endast genom att larmcentralen anmäler att en ambulans har tillkallats, som polisen får kännedom om arbetsolyckorna i ett tidigt skede.

5.1.2 Åtgärder beträffande anmälan till yrkesinspektionen och polisen

Frågan är hur man skall komma tillrätta med att så få arbetsolyckor anmäls till YI. En åtgärd bör vara att förtydliga anmälningsskyldigheten enligt 2 § AMF. Anmälningsskyldigheten fullgörs vanligtvis genom ett telefonsamtal till YI. Att kräva att samtliga arbetsolyckor skall anmälas genom telefonsamtal är inte praktiskt möjligt och inte heller önskvärt. Det skulle kräva alltför stora resurser hos YI. Därför behövs någon begränsning. Att begränsa anmälningsskyldigheten till invalidiserande skador och skador som i övrigt kan medföra långvarig sjukdom eller framtida men skulle vara en alltför kraftig begränsning. Uppgiftsskyldigheten bör i stället utformas så att olyckor som lett till personskada och allvarliga tillbud skall anmälas omedelbart, om det

inte är en lätt eller bagatellartad skada. Även de olyckor som lett till lättare skador bör dock komma till YI:s kännedom. Detta skall dock ske som i dag genom den anmälan som skall göras till försäkringskassan, eftersom försäkringskassan skickar en kopia till YI. I nästa avsnitt föreslår vi åtgärder som skall förmå arbetsgivarna att bättre fullgöra denna anmälningsskyldighet till försäkringskassan.

Genom att anmälningsskyldigheten utformas på detta sätt skulle YI få kännedom om olyckorna tidigare än för närvarande. Om anmälningsskyldigheten enligt 2 § AMF utformas så att olyckor med annat än lättare personskada samt allvarliga tillbud skall anmälas omedelbart och att skador av lättare art skall anmälas genom blanketten för anmälan om arbetsskada till försäkringskassan, bör också uppnås att fler olyckor än i dag kommer att anmälas omedelbart per telefon. Ökningen torde dock inte bli så stor att YI skulle få några påtagliga problem att ta emot dem. Den stora majoriteten olyckor skulle på samma sätt som i dag anmälas skriftligen till YI genom den kopia som försäkringskassan skickar över. En ytterligare fördel med denna utformning av anmälningsskyldigheten till YI är att det blir en klarare koppling till anmälan till försäkringskassan. Därigenom bör risken att de olika anmälningsskyldigheterna förväxlas minska.

För att bestämmelsen skall bli så enkel som möjligt föreslås att i fortsättningen ingen skillnad skall göras mellan de olyckor som drabbat en arbetstagare och de som drabbat flera. Alla olyckor skall anmälas till YI omedelbart utom lättare olyckor som skall anmälas skriftligen något senare genom anmälan till försäkringskassan. Uttrycket utan dröjsmål som används för närvarande bör bytas ut mot omedelbart eftersom det från språklig synpunkt är lättare att förstå. Innebörden skall vara densamma. Förslaget innebär en ändring av 2 § AMF.

Även om YI genom dessa förslag kommer att få fler anmälningar omedelbart, så innebär inte detta automatiskt att polisen får fler anmälningar. Som framgått tidigare gör YI sällan polisanmälan.

Ett sätt att komma till rätta med detta skulle vara att ålägga arbetsgivaren att underrätta även polisen när en allvarlig olycka inträffat.

Som framgått av kapitel 4 om sanktionssystemet i vissa andra länder så har man både i Finland och Norge en lagstadgad skyldighet för arbetsgivaren att anmäla arbetsolyckor som lett till dödsfall eller allvarlig skada till både yrkesinspektionen och polisen.

Utredningen föreslår att det även i Sverige införs en skyldighet för arbetsgivaren att underrätta polisen om arbetsolyckor som lett till dödsfall eller svårare personskada. Risken med att införa en allmän underrättelseskyldighet kan vara att polisen överhopas av anmälningar som man inte har resurser att utreda. Genom att underrättelseskyldigheten begränsas till dödsfall och svårare personskada, som för närvarande gäller för anmälan till YI enligt 2 § AMF, bör dock antalet underrättelser inte bli så stort att det kommer att medföra några problem för polisen. Som framgått tidigare får polisen i dag kännedom om fler arbetsolyckor än som anmäls till YI av arbetsgivare enligt 2 § AMF.

Våra förslag innebär alltså sammanfattningsvis att arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsolyckor till YI utvidgas genom att i fortsättningen samtliga arbetsolyckor skall anmälas utom olyckor som lett till lättare personskada. Sådana olyckor skall också komma till YI:s kännedom, men detta skall ske genom den anmälan till försäkringskassan som arbetsgivaren ändå måste göra. Dessutom införs en skyldighet för arbetsgivaren att omedelbart underrätta även polisen om arbetsolyckor som lett till dödsfall eller svårare personskada. Det innebär att arbetsgivarna måste utarbeta rutiner för att detta kommer till stånd. Skyldigheten bör vara straffbelagd med böter på samma sätt som anmälningsskyldigheten till YI enligt 2 § AMF.

Skyldigheten att underrätta polisen om vissa olyckor bör åstadkommas genom ett tillägg i 3 kap. 17 § andra stycket AML och ett nytt tredje stycke i 2 § AMF. Det medför att även denna underrättelseskyldighet blir straffbelagd med böter enligt 8 kap. 2 § AML jämförd med 19 § AMF.

5.1.3 Åtgärder beträffande anmälan till försäkringskassan

Anmälan till försäkringskassan skall enligt bestämmelsen i 8 kap. 1 § LAF göras omedelbart, men i praktiken dröjer det lång tid. Detta har redogjorts för i avsnitt 3.2. Den ansvarsbestämmelse som finns i 8 kap. 11 § LAF och som föreskriver att den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten kan dömas till böter tycks aldrig tillämpas i praktiken. Det är också tveksamt hur tillämpbar den är eftersom arbetsgivarna i de flesta fall till slut fullgör sin anmälningsskyldighet, men i många fall först efter förfrågan från försäkringskassan.

Utredningen föreslår därför att en tidsfrist bör införas inom vilken anmälan skall göras. Huvudregeln skall dock även i fortsättningen vara att anmälan skall göras omedelbart. Om anmälan inte gjorts inom två veckor, skall en förseningsavgift tas ut, alltså en sanktionsavgift. Enligt de riktlinjer som riksdagen antagit om sanktionsavgifter (se avsnitt 6.3.3) så kan ett avgiftssystem erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa. Även övriga förutsättningar som angetts i dessa riktlinjer får anses vara uppfyllda i detta fall. Förseningsavgiften får bestämmas till ett lämpligt belopp. Denna förseningsavgift skulle då ersätta den del i straffbestämmelsen i 8 kap. 11 § LAF som avser denna anmälningsskyldighet. Att tidsfristen föreslås bli så lång som två veckor beror bl.a. på att i försäkringskassans anvisningar till blanketten Anmälan om arbetsskada står det för närvarande att anmälan skall lämnas till kassan inom 14 dagar. Med denna långa tidsfrist kan det inte heller uppstå några svårigheter för någon arbetsgivare att kunna fullgöra skyldigheten. Försäkringskassan skall omedelbart skicka kopian till YI.

Även andra arbetsskador än sådana till följd av olycksfall skall anmälas enligt 8 kap. 1 § LAF. Denna anmälningsskyldighet bör också omfattas av den föreslagna tidsfristen och förseningsavgiften. Prövningen av om förseningsavgift skall tas ut bör göras av försäkringskassan.

Med denna utformning av anmälningsskyldigheten bör YI få en kopia av anmälan inom 1-3 veckor efter olyckan samtidigt som tidsfristen för arbetsgivarna är så väl tilltagen att förseningsavgift inte skall behöva tas ut i annat än ett fåtal fall, utom möjligen i inledningsskedet.

Förseningsavgiftens storlek m.m.

På skatteområdet finns det ett flertal förseningsavgifter. Här följer en kort genomgång av dessa.

Enligt 116 g § första stycket taxeringslagen (1956:623) skall en annan skattskyldig än aktiebolag som inte kommit in med självdeklaration inom föreskriven tid påföras förseningsavgift med 500 kr. Aktiebolag påförs en förseningsavgift på 1 000 kr. Enligt andra stycket skall skattskyldig som inte kommit in med självdeklaration senast den 1 augusti under taxeringsåret påföras en förseningsavgift som är fyra gånger högre, dvs. 2 000 respektive 4 000 kr.

Lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (LPP) innehåller bestämmelser om förseningsavgift i 7 kap. 5 §. Om deklaration inte lämnats vid rätt tidpunkt, påförs avgift med 300 kr. Avgiften blir dock 600 kr. om den skattskyldige anmanats lämna deklaration eller underlåtit att avge deklaration inom föreskriven tid för minst en av de tre närmast föregående redovisningsperioderna.

Dessa belopp gäller fr.o.m. den 1 januari 1988 då en höjning genomfördes (prop. 1987/88:55). Då höjdes även förseningsavgiften för tulldeklaration enligt tullagen (1987:1065) till 300 kr. om deklaration inte inkommit vid rätt tidpunkt och till 600 kr. om anmaning gjorts. Förseningsavgiften beträffande mervärdeskattedeklaration enligt 64 e § lagen (1968:430) om mervärdeskatt, dvs. 100 resp. 200 kr. höjdes dock inte. För mervärdeskatt används dock samma handling för både deklaration och betalning av skatten. Det innebär att den restavgift som tas ut om skatten inte betalas i rätt tid även blir ett påtryckningsmedel för att förmå de skattskyldiga att lämna in deklaration. Detsamma gäller beträffande uppbördsdeklaration. I 54 § 3 mom. uppbördslagen

(1953:272) föreskrivs att en arbetsgivare som underlåter att lämna uppbördsdeklaration skall påföras en förseningsavgift på 100 kr. Har han anmanats att lämna deklaration men inte fullgjort detta inom angiven tid, skall förseningsavgift påföras med 200 kr. Denna bestämmelse skall också tillämpas på årsuppgift enligt 11 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare (15 § fjärde stycket).

I vägtrafikskattelagen (1973:601) finns bestämmelser om förseningsavgift i 28 §. Bestämmelsen föreskriver att den som underlåtit att avge körsträckeuppgift för kilometerskattepliktigt fordon för två på varandra följande skatteperioder påförs förseningsavgift med 100 kr. Om förseningsavgift påförts även för den närmast föregående skatteperioden eller ägaren anmanats att lämna uppgift, blir avgiften 200 kr.

Sanktionsavgifter har börjat tillämpas även på det arbetsrättsliga området. Enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673) kan en övertidsavgift tas ut. Den utgör för varje timme otillåten övertid och för varje arbetstagare som anlitats i strid mot lagen en procent av basbeloppet. Med nuvarande basbelopp innebär det ca 250 kr. per timme.

Enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder kan en arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att varsla om driftsinskränkning enligt lagen åläggas att utge en särskild varselavgift. Denna varselavgift skall enligt 17 § fastställas för varje påbörjad vecka som varsel försummats och bestämmas till lägst 100 och högst 500 kr. för varje arbetstagare som berörs av driftsinskränkningen. Dessa bestämmelser skall tillämpas också på den arbetsgivare som inte iakttar sin underrättelseskyldighet enligt 7 a § samma lag. Enligt denna skall en arbetsgivare under vissa förutsättningar underrätta länsarbetsnämnden om han avser att säga upp en arbetstagare som är äldre än 57 och ett halvt år. Avgiften skall i sådana fall bestämmas till 500 kr. för varje arbetstagare.

Med hänsyn till de avgiftsbelopp som förekommer i övrigt föreslår vi att förseningsavgiften för arbetsskadeanmälan skall bestämmas till 500 kr. Ett alternativ som vi övervägt är att differentiera avgiften på samma sätt som beträffande självdeklarationen, dvs. ta ut en högre

avgift för aktiebolag. Detta skulle dock göra avgiften onödigt komplicerad, varför vi stannat för att föreslå en avgift på 500 kr. för samtliga arbetsgivare.

Eftersom den föreslagna avgiften har en bestraffande karaktär bör den, i likhet med vad som gäller för liknande avgifter, inte vara avdragsgill vid taxeringen. Detta bör anges i 20 § kommunalskattelagen (1928:370).

I 8 kap. 1 § första stycket LAF föreskrivs att, om det finns någon som på arbetsgivarens vägnar förestår arbetet, underrättelse om arbetsskada i stället får lämnas till denne. Även i andra stycket talas om arbetsföreståndare förutom arbetsgivare. Enligt specialmotiveringen i propositionen till lagen om arbetsskadeförsäkring (prop. 1975/76:197 s. 108) så motsvarar paragrafen 31 och 32 §§ lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring, YFL. I 32 § talades också om arbetsgivare eller arbetsföreståndare. Som framgår av avsnitt 6.2.2 så slopades emellertid reglerna om arbetsföreståndare i arbetarskyddslagen 1973. Bestämmelsen i YFL tycks dock ha stått kvar och överförts oförändrad till lagen om arbetsskadeförsäkring. Därför bör bestämmelsen nu tas bort även i den lagen.

Utredningens förslag innebär ändring i 8 kap. 1 och 11 §§ LAF samt att en ny 11 a § införs. Även 10 och 29 §§ förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd har ändrats.

5.2 Myndigheternas handläggning

5.2.1 Arbetarskyddsverket

5.2.1.1 Yrkesinspektionen

De ändringar vi föreslagit i avsnitt 5.1 bör leda till att anmälningsskyldigheten till YI fullgörs bättre i framtiden. Det är emellertid även fortsättningsvis viktigt att polisen följer den uppmaning som finns i RPS:s handledning att tillsynsmyndigheten snarast bör under-

rättas om inträffad olycka på arbetsplats då polisen inleder utredning. I dag tycks denna inte följas vid alla olyckor.

Även i de fall YI har kontaktats varierar deras medverkan en hel del. I vissa fall finns YI på plats samtidigt med polisen och i vissa fall besöker man aldrig olycksplatsen. Ibland gör YI en arbetsskaderapport som skickas också till polisen, ibland en PM eller ett yttrande. Yttranden skrivs i stort sett endast på begäran av polisen. I vissa ärenden förekommer ingen annan kontakt än det första telefonsamtalet. Polisen brukar dock i vissa distrikt skicka en kopia av sin anmälan eller utredning till YI för kännedom sedan ärendet lagts ner. Det förekommer också underhandskontakter som inte alltid framgår av polisutredningen.

YI är det statliga kontrollorgan som skall övervaka att arbetsmiljölagstiftningen följs. De har därmed också sakkunskap om lagstiftning och föreskrifter på området samt känner till förhållandena ute på arbetsplatserna. Därför borde denna sakkunskap på ett helt annat sätt än i dag utnyttjas vid utredning av arbetsolyckor. Det är inte heller rimligt att kräva att polisen skall ha detaljkunskaper om arbetsmiljölagstiftningen.

Samarbetet mellan polis och YI bör därför utökas vid utredning av arbetsolyckor och andra misstänkta arbetsmiljöbrott och fasta rutiner bör inrättas. Polisen skall alltid kontakta YI per telefon när man får kännedom om en arbetsolycka. YI bör, i så stor utsträckning som möjligt, besöka olycksplatsen direkt tillsammans med polisen. Det finns dock enligt YI exempel på olyckor där de direkt kan konstatera att ett besök inte skulle tillföra något. Ibland kan YI även utan att besöka platsen ge värdefull information till polisen. Polisen bör också alltid skicka en skriftlig förfrågan till YI tillsammans med anmälan, lämpligen utformad enligt förslag på s. 199. YI bör som svar på denna skriva ett yttrande där man ger sin syn på olyckan, t.ex. om någon bestämmelse eller föreskrift har överträtts eller om man anser att olyckan bör utredas i något särskilt avseende. Detta yttrande kan lämpligtvis tas in i den dokumentation som YI upprättar vid arbetsolycksutredningar. YI bör genom sin sakkunskap ofta kunna ge polisen värdefulla synpunkter på

om man tycker att ett arbetsmiljöbrott har begåtts eller att frågan i vart fall bör utredas.

Kontakterna mellan polis och YI bör dock inte initieras bara av polisen. YI bör spela en betydligt mer aktiv roll när det gäller att anmäla överträdelser av arbetsmiljölagstiftningen. Det gäller när direkt straffsanktionerade föreskrifter överträtts eller förelägganden/förbud inte följts men också när man får kännedom om olyckor där man anser att eventuellt brottsligt förfarande bör utredas. Ett aktivare agerande skulle också ligga i linje med de uttalanden som JO har gjort och som redovisats i avsnitt 3.2.3.4. YI bör enligt utredningens uppfattning inte heller tveka att använda de tvångsmedel som arbetsmiljölagstiftningen ger möjlighet till.

I detta sammanhang skall givetvis juristerna som finns ute i YI-distrikten spela en viktig roll. Vid utformningen av förelägganden och förbud skall de biträda yrkesinspektörerna så att förelägganden och förbud blir formellt riktiga. De skall också föra eventuell talan i länsrätt om utdömande av viten. Juristerna kan biträda distriktschefen också vid utformningen av polisanmälningar, även om det för dessa inte finns några särskilda formkrav. Juristerna bör också vara lämpliga kontaktpersoner för åklagare som handlägger arbetsmiljöbrott.

En förutsättning för ett effektivt tillsynsarbete är att YI:s åtgärder omfattas av förtroende från arbetsgivare och arbetstagare och övriga som berörs av verksamheten. Det får inte uppstå någon tveksamhet om allvaret i de krav som lagstiftningen och myndigheterna ställer upp. Såsom även utredningen med uppdrag att se över yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen uttalat bör betydelsen av att yrkesinspektionen uppträder med fasthet och konsekvens understrykas. Myndighetens resurser skall inte i onödan tas i anspråk för att försöka övertala och övertyga när åtgärder oundgängligen måste genomföras (DsA 1985:1, Samlad tillsyn av arbetsmiljön s. 98). Det här synsättet måste ses mot bakgrund av det helt grundläggande förhållandet att sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet utgör en nödvändig del i det förebyggande systemet. Åtgärder inom ramen för sanktionssystemet kan inte ses isolerat

från tillsynsverksamheten i övrigt. Det är också närmast självklart att det sanktionshot som lagstiftningen innehåller måste tillämpas och ges ett reellt innehåll för att behålla sin preventiva effekt. Hur sanktionsmöjligheterna utnyttjas i tillsynsarbetet är såväl en effektivitetsfråga som en rättssäkerhetsfråga. De som har ett skyddsansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen skall inte behöva tveka om vilka krav som ställs och att en likabehandling sker.

Utredningen anser att ett riktigt utnyttjande av sanktionssystemet, innefattande åtalsanmälningar och annat samarbete med polis och åklagare, ökar klarheten om kraven på arbetsmiljön och benägenheten att vidta frivilliga åtgärder. Därmed gynnas effekterna av övriga tillsynsinsatser och ett effektivt utnyttjande av tillsynsresurserna i stort. Det bör stå klart att den alltmer nödvändiga uppgiften för YI att stödja och bevaka att arbetsgivarna organiserar, planerar och leder arbetet så att arbetsmiljökraven tillgodoses förutsätter ett tydligt och bestämt agerande när det gäller bristande efterlevnad av lagstiftningen. Enligt vår uppfattning måste det vidare stå klart att ett närmare samarbete mellan YI, polis och åklagare uppenbarligen innebär fördelar för både tillsynen och den rättsvårdande verksamheten.

YI har till uppgift att kontrollera att arbetsmiljölagstiftningen följs och att arbetsmiljön är så säker som möjligt. För att uppnå detta måste tvång tillgripas, när det är nödvändigt och är förutsatt i lagstiftningen. JO delar denna uppfattning. Detta framgår av ett beslut 1984-04-12 (Dnr 1537-1982) som gällde tillsynen enligt miljöskyddslagen. JO slog bl.a. fast "att den omständigheten att samarbetsklimatet mellan länsstyrelsen och vederbörande företag kan komma att försämras av en åtalsanmälan inte är ett godtagbart skäl för att underlåta att agera i åtalsfrågan". Ett fastare uppträdande från YI:s sida kommer också att ge mer kraft till skyddsombuden och den övriga skyddsorganisationens verksamhet.

Utredningen vill i detta sammanhang betona vikten av skyddsombudens arbete ute på arbetsplatserna. De har som företrädare för arbetstagarna i skyddsfrågor en rätt att ställa krav gentemot arbetsgivaren beträffande skyddet mot ohälsa och olycksfall. Skyddsombuden är även viktiga

kontaktpersoner gentemot YI. Även efter det att en arbetsolycka inträffat har de en viktig funktion att fylla. De skall delta i arbetsgivarens utredning av olyckan på arbetsplatsen för att undvika att olyckan upprepas. Arbetsgivaren skall också enligt 10 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd samråda med skyddsombudet om arbetsskadeanmälan och ge ombudet en kopia av denna. Skyddsombudet skall även höras av polisen vid deras utredningar, vilket vi återkommer till i avsnittet om polisens handläggning.

5.2.1.2 Arbetarskyddsstyrelsen

Tillsynen över efterlevnaden av AML och med stöd av den meddelade föreskrifter utövas enligt 7 kap. 1 § nämnda lag av arbetarskyddsstyrelsen samt, under dess överinseende och ledning, av yrkesinspektionen. Enligt 6 § förordningen (1987:393) med instruktion för arbetarskyddsverket åligger det styrelsen bl.a. att särskilt leda, samordna och utveckla verksamheten på arbetsmiljöområdet, att ha den centrala tillsynen över arbetsmiljölagstiftningens efterlevnad, att meddela föreskrifter och allmänna råd om arbetsmiljölagstiftningens tillämpning samt bedriva informationsverksamhet på arbetsmiljöområdet.

Det innebär att ASS har en viktig uppgift att fylla när det gäller att få till stånd en enhetlig handläggning ute i de olika yrkesinspektionsdistrikten i enlighet med de riktlinjer vi skisserat i avsnitt 5.2.1.1.

5.2.2 Polisens handläggning

5.2.2.1 Nuvarande brister

Utredningens förfrågan hos polisdistrikten har visat att nuvarande handläggning och utredning av arbetsolyckor ofta är bristfällig. Anledningen till detta torde i de flesta fall vara bristande handläggningsrutiner och bristfälliga kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen och om bakomliggande orsaker till att arbetsolyckor inträffar.

Som framgått av sammanställningen av polisdistriktens svar så varierar handläggningen en hel del, bl.a. beträffande hur anmälningarna utreds. RPS:s handledning för utredning av arbetsmiljöbrott tycks inte tillämpas i alla ärenden. Exempelvis hörs inte skyddsombudet samt företrädare för arbetsgivaren i samtliga ärenden. Sakkunskapen som finns hos de statliga kontrollorganen, särskilt YI, utnyttjas inte heller i tillräcklig utsträcknig. I många polisdistrikt överlämnas få ärenden till åklagare för bedömning.

Även registreringen av anmälningarna varierar. Anledningen till att polisdistrikten diarieför och kodar olika torde vara att RPS:s anvisningar beträffande detta är oklara och att de olika distrikten därför tolkat dem olika och utvecklat egna rutiner under årens lopp.

5.2.2.2 Polisens utredning

För att förbättra polisens kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen och om arbetsmiljöbrott är det nödvändigt med en ökad utbildning av polispersonalen. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.3.2.

Många utredare hos polisen efterlyser i dag enhetliga anvisningar beträffande dessa ärenden. Det finns enligt uppgift från RPS planer på att aktualisera den handledning vid utredning av arbetsmiljöbrott som styrelsen gav ut år 1980. Enligt utredningens uppfattning är detta helt nödvändigt med tanke på vad som kommit fram om polisens nuvarande handläggning av dessa ärenden.

Ett led i den ökade utbildningen blir därför att se till att en ny upplaga av RPS:s handledning görs och att denna verkligen börjar tillämpas i samtliga polisdistrikt. Den nya upplagan bör utarbetas i samråd mellan RPS och RÅ. Såsom framgår av avsnitt 5.2.3 bör förundersökningen ledas av åklagare.

Det är, som vi anfört tidigare, inte rimligt att kräva att polisen skall vara experter på arbetsmiljölagstiftningen. Det är därför helt nödvändigt att den sakkunskap som arbetarskyddsverket har på detta område tas till vara vid utredningen av dessa ärenden. Det finns även

andra statliga kontrollorgan vars sakkunskap bör användas i större utsträckning, bl.a. statens elektriska inspektion, sprängämnesinspektionen, statens anläggningsprovning och kemikalieinspektionen. Samarbetet med dessa bör alltså också utökas. Vid detta samarbete är det viktigt att polisen efter det att ett ärende är avslutat redovisar resultatet även till det kontrollorgan som varit inkopplat.

Vid utredning av arbetsolyckor är det viktigt att klarlägga bl.a. organisationen i företaget eller myndigheten. Därför skall förutom den skadade alltid höras representanter för arbetsgivaren. Dock bör inte enbart arbetsledare höras utan även personer som har den ställningen att de självständigt ansvarar för verksamheten, alltså personer i företagsledningen. Det bör dessutom oftast vara självklart att personer, som har till direkt uppgift att verka i det förebyggande skyddsarbetet; skyddstekniker, skyddsingenjörer o.dyl. liksom arbetstagarnas representanter skyddsombuden, hörs om sin kännedom om de arbetsförhållanden som är i fråga.

Ansvarsförhållandena måste klargöras och organisatoriska brister som exempelvis brister i planeringen av skyddsarbetet avslöjas. Är ansvarsförhållanden och arbetsuppgifter oklara, skall ansvaret för detta sökas högre upp i företaget, ytterst hos företagsledningen, dvs. styrelsen och verkställande direktören. När ansvarsförhållanden skall klarläggas är dock det lämpliga tillvägagångssättet inte att börja längst ner och gå uppåt utan tvärtom att börja längst upp och sedan gå nedåt i organisationen.

För vissa typer av brott där bl.a. särskild sakkunskap krävs har inom polisen inrättats särskilda regionala enheter: narkotikarotlar, eko-rotlar, tekniska rotlar och trafikavdelningar. Frågan är om arbetsmiljöbrott är en sådan brottstyp som kräver denna specialisering. Beträffande miljöbrott har utredningen om miljövårdens organisation i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö berört detta, s. 493 f. Där föreslås att miljöbrottsutredningar skall hänföras till eko-rotlarna.

Vad som skulle kunna tala för regionala enheter för arbetsmiljöbrott är att sakkunskap skulle samlas hos en sådan regional enhet. Vad som talar emot är för det första att denna typ av ärenden bör utredas omedelbart på platsen, vilket innebär att polisen bör finnas så nära som möjligt. För en regional enhet som vanligtvis är stationerad i residensstaden skulle detta innebära tidskrävande och dyra resor, särskilt i län med långa avstånd. Regionala enheter skulle förmodligen leda till att olycksplatsen skulle besökas i ännu mindre utsträckning än i dag av den utredande polisen. För det andra kommer så få arbetsolyckor till polisens kännedom att det inte skulle finnas underlag för regionala rotlar annat än i de befolkningstätaste områdena. Enligt utredningens uppfattning finns det därför inte skäl att föreslå att regionala rotlar generellt bör inrättas för denna typ av ärenden. Den sakkunskap som krävs bör i stället vanligtvis uppnås genom att dessa ärenden handläggs av samma utredare som därigenom skaffar sig erfarenhet och kunskap på området. Detta är redan förhållandet i många polisdistrikt. I de befolkningstätaste områdena med korta avstånd skulle dock en typ av regional verksamhet kunna prövas på detta område genom att en eller ett par poliser avdelas för att enbart utreda denna typ av ärenden. De skulle då kunna knytas till en redan befintlig regional enhet, eventuellt en teknisk rotel eller en eko-rotel.

5.2.2.3 Polisens diarieföring och kodning av anmälan

Enligt vår förfrågan till polisdistrikten har numera en klar majoritet, ca två tredjedelar, en enhetlig handläggning vid anmälan om arbetsolyckor. Alla registreras i kriminaldiariet (K). Ett dussintal distrikt har uppgivit att de nyligen ändrat sina rutiner eller avser att ändra dem till denna handläggning. Anledningen till detta är i flera fall att vår förfrågan fått dem att uppmärksamma och tänka över sina registreringsrutiner. Även detta talar för att det är den rätta handläggningen, redan enligt de anvisningar som finns för närvarande. Om polisen eller åklagaren efter utredning finner att brott inte föreligger, kan ärendet skrivas av på den grunden.

RPS bör dock utfärda klara och entydiga anvisningar om att alla arbetsolyckor skall diarieföras i K. Eventuellt borde även anmälda bötesför-

seelser på arbetsmiljöområdet diarieföras i K, för att få en enhetlig handläggning. De förseelser där enbart böter ingår i straffskalan är inte så många. I den nya upplagan av RPS:s handledning bör också ett avsnitt om diarieföring av anmälan tas med.

De kodningsanvisningar som finns är tydligen också oklara, eftersom de olika distrikten kodar anmälda arbetsolyckor som tas in i K helt olika. Kodningen har visserligen framför allt betydelse för brottsstatistiken men kan även få betydelse för hur anmälan utreds. Klara och enhetliga anvisningar även om detta behöver tas med i nya upplagan av handledningen. Anmälningarna bör kodas enligt den sannolikaste brottsmisstanken. Detta gäller särskilt dödsolyckor. Alla allvarliga arbetsolyckor, särskilt de med dödlig utgång, bör utredas ordentligt innan man med säkerhet kan konstatera att brott inte föreligger. Därför kan man ifrågasätta om det skall finnas någon brottskod 6003, dödsfall vid arbetsolycka där brottsligt förfarande inte misstänks. I vart fall bör denna inte användas förrän olyckan har utretts. Alla arbetsolyckor med dödlig utgång bör i stället kodas 0391, vållande till annans död. Efter utredning som visar att brott inte föreligger kan ärendet skrivas av på den grunden. Då kan ärendet kodas om till 6003, men då skulle också koden 6004, övriga dödsfall utan misstanke om brott, kunna användas.

5.2.3 Åklagarnas handläggning

Som framgått av svaren på vår förfrågan till polisdistrikten så tillämpar de flesta polis- och åklagardistrikten den rutinen att endast ett fåtal av de polisanmälda arbetsolyckorna överlämnas till åklagare för bedömning. En stor majoritet av ärendena avskrivs av polisen.

Mål rörande arbetsolyckor är sällan av enkel beskaffenhet. Att avgöra om ett brott föreligger och vem som i så fall kan misstänkas innebär ofta svåra överväganden. Exempelvis skall bedömas om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, om samband finns mellan konstaterad oaktsamhet och inträffad skada samt var det straffrättsliga ansvaret ligger och hur det skall fördelas inom ett företag. Härtill kommer att den ofta juridiskt komplicerade frågan om företagsbot skall tillämpas givetvis måste prövas av åklagare. En sådan prövning blir sannolikt vanlig i

dessa mål och kräver en särskild inriktning redan på utredningsstadiet. Därför skall enligt utredningens uppfattning förundersökningen i denna typ av mål vanligtvis ledas av åklagare. Detta är också helt i enlighet med RÅ:s och RPS:s anvisningar, RÅFS 1979:1 respektive FAP 403-5, som redogjorts för i avsnitt 3.3.2. Även om det inte från början bestämt kan avgöras vem som är att anse som misstänkt, utgör detta inte något hinder mot att åklagare inträder som förundersökningsledare. Åklagaren bör underrättas om målet så fort som möjligt, helst omedelbart eller inom någon dag efter det att olyckan inträffat. Denna rutin tillämpas för övrigt redan i vissa åklagardistrikt.

Av avsnitt 3.4 har framgått att också åklagarna skriver av en stor majoritet av de ärenden de får att bedöma. Åttio procent av ärendena från år 1986 skrevs av, varav hälften med motiveringen att gärningen inte var brott. Detta är en extremt hög siffra jämfört med andra typer av anmälningar. Här bör man dock beakta att denna typ av anmälningar inte går att jämföra med många andra typer av anmälningar till polisen. Vid t.ex. en anmälan av stöld framgår redan vid anmälan att ett brott föreligger. Vid en arbetsolycka behöver dock inte detta vara fallet och är det förmodligen inte heller i en majoritet av de inträffade olyckorna. Siffran över anmälningar som skrivs av är dock ändå mycket hög med tanke på det låga antal arbetsolyckor som kommer till åklagarnas bedömning. Av alla arbetsolyckor som inträffar över huvud taget är det en mycken liten del som kommer till polisens kännedom och av dessa skriver polisen av majoriteten. Enligt vår undersökning för 1984 och 1985 skrev polisen i genomsnitt av ca 70 % som ej brott. Av resterande del som överlämnades till åklagare väcktes åtal i genomsnitt i endast 10-15 % av fallen. RÅ:s förfrågan avseende 1986 visar liknande siffror. Beträffande de misstänkta brottsbalksbrotten väcktes åtal i ca 10 % av fallen. Åtal för brott mot AML väcktes dock i nästan två tredjedelar av fallen. Vår undersökning visar dock också att i de distrikt där åklagare prövar alla ärenden är ändå vanligtvis inte åtalsfrekvensen högre.

Beträffande frågan om dessa ärenden bör handläggas av åklagare som har specialiserat sig kan utredningen konstatera att det redan torde vara så att det vanligtvis är samma åklagare som handlägger dessa ärenden

inom ett åklagardistrikt. Eftersom det i de flesta distrikten inte är så många ärenden som kommer till åklagare så torde trots denna specialisering erfarenheten ute hos åklagarna i dag inte vara så omfattande. Utredningen har fått ett intryck av att bl.a. anknytningen till AML:s handlingsregler i många fall inte har stått klart vid misstanke om brott där oaktsamheten gällt att någon underlåtit att vara verksam.

Enligt utredningens uppfattning bör dessa ärenden handläggas av en åklagare i varje distrikt. Genom att de i fortsättningen normalt skall leda förundersökningen bör sakkunskapen öka betydligt. Vi vill här också nämna att den tillsynsverksamhet som RÅ och överåklagarna utövar, bör omfatta bl.a. denna typ av ärenden.

I många fall torde också det lämpligaste vara att en åklagare vid regionåklagarmyndigheten handlägger denna typ av mål. Enligt 15 § åklagarinstruktionen (1974:910) skall överåklagare, statsåklagare och distriktsåklagare vid regionåklagarmyndigheten fullgöra åklagaruppgiften i mål, där denna uppgift är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av dem. Enligt 36 § instruktionen skall en distriktsåklagare skyndsamt underrätta regionåklagarmyndigheten om sådana mål beträffande vilka anledning kan förekomma att en åklagare vid regionåklagarmyndigheten bör fullgöra åklagaruppgiften enligt 15 § eller som överåklagaren bör ha kännedom om för utövande av sin tillsynsuppgift. RÅ har i cirkulär RÅC I:109 lämnat allmänna råd om tillämpningen av dessa bestämmelser. Där anges att mål av komplicerad eller speciell beskaffenhet bör handläggas av statsåklagare. Som exempel på sådana mål nämns utredningar om vållande till annans död eller till kroppsskada till följd av olycksfall i arbetet. Vidare nämns inom specialstraffrättens område brott mot arbetarskyddslagstiftningen. Efter underrättelse enligt 36 § avgör regionåklagarmyndigheten om målet skall övertas för handläggning.

De förslag vi presenterat beträffande polisen bör också leda till att polisutredningarna i denna typ av ärenden blir bättre än för närvarande. Det är emellertid också viktigt att även åklagarna i dessa ärenden utnyttjar den sakkunskap som finns hos arbetarskyddsverket och

andra statliga kontrollorgan. Vi återkommer längre fram till frågan om det krävs särskild utbildning för åklagarna.

5.3 Utbildning samt informationsverksamhet

5.3.1 Information om arbetsmiljölagstiftningen och sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet

Utredningens kartläggning av hur sanktionssystemet fungerar har visat att bristerna beror bl.a. på otillräckliga kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen och dess sanktionssystem men också om de allmänna förutsättningarna för ett straffrättsligt företagaransvar. Avgörande för om ett sanktionssystem fungerar effektivt är inte bara dess utformning. Det krävs också att systemet är allmänt känt bland dem som kan beröras av det, inte minst från preventiv synpunkt.

Arbetarskyddsverket skall enligt sin instruktion bedriva utbildnings- och informationsverksamhet. ASS har, som ett inslag i denna verksamhet, under år 1987 anordnat två informationsdagar om arbetsmiljöbrott i Stockholm. Inbjudna att deltaga var företrädare för företag och förvaltningar. Intresset var stort, totalt deltog över 1 000 personer, vilket visar att behovet av information beträffande dessa frågor är stort ute i arbetslivet. De förslag till lagstiftning och andra åtgärder vi föreslår i detta betänkande torde medföra ytterligare behov av information och utbildning. Utredningen anser det därför vara viktigt att arbetarskyddsverket efter det att våra förslag genomförts ytterligare utökar informations- och utbildningsverksamheten om sanktionssystemet.

Det finns givetvis också ett behov av information och upplysning lokalt ute på olika arbetsplatser. Detta informationsbehov bör kunna tillgodoses genom att man ute i de olika YI-distrikten utökar den informations- och upplysningsverksamhet som bedrivs redan för närvarande. Utredningen vill här också betona vikten av den omfattande utbildning som parterna på arbetsmarknaden genomför internt för sina medlemmar. Arbetarskyddsnämnden anordnar också utbildning om arbetsmiljöfrågor. Avslutningsvis vill vi också påpeka att det är mycket viktigt att även de personer som

har en ledande ställning inom företag och myndigheter deltar i informations- och utbildningsverksamheten i dessa frågor.

5.3.2 Utbildning hos berörda myndigheter

Kunskaperna bland dem som hos myndigheterna har att tillämpa sanktionssystemet bör också förbättras genom utbildningsinsatser.

Vi har tidigare betonat vikten av att YI börjar uppträda fastare och inte tvekar att tillämpa sanktionssystemet och att YI-distriktens jurister här har en viktig roll. ASS brukar en eller två gånger årligen ha konferenser med juristerna. Vid dessa tillfällen brukar frågor om sanktionssystemet och dess handhavande tas upp.

Eftersom YI, som är ute på arbetsplatserna, upptäcker brister och överträdelser som förekommer har de en central roll i sammanhanget. Genom sin sakkunskap om arbetsmiljölagstiftningens krav bör de förutom att anmäla överträdelser även kunna ge värdefull hjälp till polisen i samband med utredningen. För att få detta ökade samarbete till stånd bör länsvisa informations- och utbildningsträffar anordnas i yrkesinspektionens regi. Där bör förutom personal från YI även delta poliser och åklagare som handlägger denna typ av ärenden. Därigenom får man till stånd såväl personkontakter som en ökad förståelse för varandras arbetssituation och behov av samarbete.

Arbetarskyddsstyrelsen anordnar redan för närvarande viss vidareutbildning genom centrala kurser för inspektörer, t.ex. beträffande arbetsskadeutredning. Vid dessa bör givetvis utbildning om sanktionssystemet vara med som en viktig del.

För polisens del måste en viss utbildning om arbetsmiljöbrott ingå i grundutbildningen för samtliga poliser, eftersom det vanligtvis är poliser från ordningsavdelningen som först åker ut till en arbetsolycka som anmäls. I grundkursen har det hittills inte funnits med. I den nya grundutbildning som nyligen påbörjats bestående av grundkurs I på 40 veckor, 18 månaders praktiktjänstgöring och därefter grundkurs II på 20 veckor skall ingå fyra timmars undervisning om arbetsmiljöbrott i

grundkurs II. Detta är enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt. Denna undervisning bör utökas väsentligt. I den bör givetvis ingå information bl.a. om den handledning för utredning av dessa brott som RPS gjort och som skall förnyas.

Det förekommer att RPS i den funktionsinriktade utbildningen anordnar speciella kurser för dem som skall utreda denna typ av brott. Under innevarande budgetår kommer RPS i maj att anordna en tredagars handledarkurs i utredning av arbetmiljöbrott. Målsättningen med kursen är att utbilda polismän med erfarenhet av utredningsverksamhet så att de skall kunna planera och leda regional/lokal utbildning beträffande utredning av arbetsmiljöbrott (arbetsplatsolyckor m.m.). Kursen kan ta 20 deltagare. Kursavgiften är 300 kr. som polisdistrikten får stå för tillsammans med resekostnader och traktamenten.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att alla som utreder denna typ av brott genomgår en kurs på central, regional eller lokal nivå. Genom att handledare utbildas på nämnda sätt bör en regional eller lokal utbildning kunna anordnas med relativt begränsade kostnader. Förmodligen behöver dock ytterligare handledare utbildas genom en motsvarande kurs nästa budgetår.

Åklagarna kommer enligt våra förslag att få ett större ansvar för utredningen av dessa brott genom att de normalt skall leda förundersökningen. De kommer i sitt dagliga arbete vanligtvis inte i kontakt med arbetsmiljölagstiftningen. Därför är det enligt utredningens uppfattning viktigt att särskild utbildning ges till de åklagare som skall handlägga dessa ärenden. Sådan utbildning förekommer också redan. I maj 1987 anordnade RÅ ett seminarium om arbetsmiljöbrott där ett tjugotal åklagare deltog. Efter det att våra förslag genomförts torde det finnas behov av ytterligare utbildning. Den regionala eller lokala utbildning som föreslås beträffande polisen bör omfatta både åklagare och poliser, eftersom brottsutredningarna skall göras i nära samarbete mellan dessa.

Domarpersonal kommer vanligtvis inte heller i sin dömande verksamhet i kontakt med arbetsmiljölagstiftningen annat än i denna typ av mål.

Eftersom antalet åtal är lågt och domarna inte är specialiserade på vissa typer av mål kommer de mycket sällan i kontakt med arbetsmiljöbrott. Någon direkt utbildningsverksamhet förekommer inte heller för domare, även om domstolsverket anordnar vissa kurser framför allt för yngre domare. Vidareutbildningen sker genom självstudier. Eftersom vi föreslår ny straffrättslig lagstiftning borde detta få god genomslagskraft hos såväl domare som åklagare. Det skulle dock vara lämpligt att domstolsverket i anledning av de nya reglerna anordnade något seminarium om arbetsmiljöbrott för domare.

I detta sammanhang kan nämnas att kemikommissionen i sitt slutbetänkande (SOU 1985:25) Kunskap för kemikaliekontroll (s. 43) föreslog att utbildning om utredningen av miljöbrott och arbetsmiljöbrott borde anordnas för bl.a. personal inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet. Även utredningen om miljövårdens organisation har i sitt betänkande (SOU 1987:32) För en bättre miljö (s. 492 f.) detaljerat föreslagit hur särskilda miljökurser bör anordnas för polis, åklagare och domare. Mellan arbetsmiljöbrott och övriga miljöbrott finns likheter beträffande regelsystemet, ansvarsbestämmelsernas konstruktion, bevissvårigheter och utredningsmetoder. Därför bör utbildningsinsatserna kunna samordnas.

6 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG RÖRANDE SANKTIONSSYSTEMET

6.1 Allmänna överväganden om sanktionssystemets funktion

Arbetsmiljölagstiftningens ansvarsreglering skall vara förebyggande. Arbetet för att skapa en arbetsmiljö som är så säker och bra som möjligt skall göras på arbetsplatserna i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta samarbete är reglerat i arbetsmiljölagen, framför allt i 6 kap. som innehåller bestämmelser om skyddsombud och skyddskommitté. Dessa regler kompletteras genom arbetsmiljöavtal som har slutits mellan parterna, såväl mellan de centrala organisationerna som mellan branschorganisationerna. SAF, LO och PTK slöt ett arbetsmiljöavtal år 1976 som har reviderats år 1985. På den offentliga sektorn har inom det kommunala området träffats ett arbetsmiljöavtal, Miljö 81, mellan arbetsgivarorganisationerna Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet och de fackliga organisationerna Svenska Kommunalarbetareförbundet, KTK, SACO/SR-K m.fl. Avtalet går tillbaka på ett avtal från år 1975. Inom det statliga området har de centrala parterna SAV, SF, TCO-S och SACO/SR-S år 1978 träffat ett Allmänt arbetsmiljöavtal (AMLA). Som exempel på branschavtal kan nämnas arbetsmiljöavtalet som träffats mellan byggbranschens parter.

Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren som har att uppfylla de krav som arbetsmiljölagstiftningen ställer. Det innebär att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall. Även arbetstagaren har skyldighet att medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Han skall följa de föreskrifter som ges och använda de skyddsanordningar som behövs. Dessutom skall han underrätta arbetsgivaren om farligheter i arbetet och han bör också ställa krav på att de åtgärdas. Här fyller skyddsombuden en viktig funktion.

Det viktiga, förebyggande arbetet för en säker arbetsmiljö skall alltså ske på arbetsplatserna i samverkan. Arbetet för en säker arbetsmiljö skall ses som en del i produktionen. Arbetet för arbetsmiljön kan inte lämnas över till en särskild skyddsorganisation. Det viktiga arbetet med arbetsmiljöfrågor skall i stället ingå som en naturlig del i före-

tagets hela produktiva verksamhet och skall aktivt ledas av företagets eller förvaltningens ledning.

För att upprätthålla den förebyggande verksamheten mot risker och skador i arbetsmiljön krävs ett system med effektiva straffrättsliga sanktioner mot brott i arbetsmiljön. Detta bör ha sådan skärpa att vikten av att gällande bestämmelser iakttas framstår klart. Likaså bör ansvarsförhållandena vid överträdelser av lagstiftningen klargöras så tydligt som möjligt. Detta behövs också för att förhindra att en bristande efterlevnad av arbetsmiljölagstiftningen ger ekonomiska fördelar i förhållande till konkurrerande företag som bedriver ett ambitiöst skyddsarbete.

Som framgått av vår kartläggning av det stora antal arbetsolyckor som inträffar årligen uppvisar tillämpningen av nuvarande bestämmeler brister. En del av dessa brister torde bero dels på att endast ett fåtal av alla olyckor som inträffar kommer till myndigheternas kännedom omedelbart, dels på bristande kunskaper om det nuvarande systemets möjligheter hos dem som skall tillämpa det och brister i deras handläggningsregler och rutiner samt deras samarbete. Vi har i kapitel 5 föreslagit olika åtgärder för att komma till rätta med detta.

De brister som finns kan dock enligt utredningens uppfattning inte rättas till enbart genom att ändra och förbättra tillämpningen av nuvarande sanktionssystem. Vi har därför, i enlighet med våra direktiv, också övervägt hur sanktionsbestämmelserna skall kunna göras effektivare.

Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer dömas till straff. För brott som begås i näringsverksamhet kan därför endast den fysiska person som har det straffrättsliga ansvaret för gärningen ådömas brottspåföljd.

Det finns emellertid straffrättsliga sanktioner, benämnda särskild rättsverkan av brott, som kan tillämpas mot företag. Det är dels förverkande av de vinster som ett företag kan ha uppnått genom ett brott, dels företagsbot som infördes fr.o.m. den 1 juli 1986. Sanktionsavgif-

ter kan också komma i fråga vid vissa slag av regelöverträdelser och används ibland som komplement till de straffrättsliga åtgärderna. Ett exempel på detta är miljöskyddsavgiften enligt miljöskyddslagen (1969:387). I följande avsnitt skall behandlas möjligheterna att ådöma straff för fysiska personer i deras egenskap av företrädare för företag. Övriga straffrättsliga sanktioner behandlas i nästa avsnitt 6.3.

6.2 Det individuella straffansvaret

6.2.1 Allmänt

Framför allt inom specialstraffrätten talar man om ett företagaransvar. Med detta menas det straffansvar som åvilar en företagare för förseelser som har anknytning till hans rörelse, dvs. som har inträffat i samband med företagets drift. Det kan t.ex. vara förseelser mot arbetsmiljölagstiftningen. Ett straffansvar som liknar företagaransvaret kan också inträda vid vissa brott mot brottsbalken, beträffande arbetsmiljöbrott framför allt vållande till annans död eller vållande till kroppsskada. Då fordras emellertid alltid - i motsats till vad som ibland gäller vid egentligt företagaransvar - att företagaren eller den som handlat som företagarens ställföreträdare själv bevisligen handlat uppsåtligen eller varit oaktsam.

I fråga om företag som drivs av en enskild person är det denne som är ytterst ansvarig för brott och förseelser som har inträffat i samband med företagets drift. För företag som drivs som juridiska personer, t.ex. aktiebolag, finns det vanligtvis inga lagbestämmelser om hur ansvaret skall placeras, om en lagöverträdelse begåtts i verksamheten. Därför har regler om detta utbildats i domstolarnas praxis. Det finns dock exempel på bestämmelser i lagstiftningen om vilka som skall bära straffansvaret. I t.ex. flera trafikförfattningar föreskrivs att ägarens ansvar skall åvila den som äger företräda den juridiska personen.

Enligt domstolspraxis läggs företagaransvaret regelmässigt på en eller flera ledamöter i den juridiska personens företagsledning, dess verkställande organ. I flertalet juridiska personer är detta styrelsen.

För aktiebolag stadgas i 8 kap. 6 § aktiebolagslagen (1975:1385) att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Verkställande direktören skall handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer som styrelsen meddelar. Det innebär att han, med hänsyn till den ställning han har enligt aktiebolagslagen, får anses ingå i företagsledningen även i de fall då han inte är ledamot av styrelsen. Anledningen till att straffansvaret placeras på personer i företagsledningen är att dessa har ett avgörande inflytande på hur rörelsen utövas.

För oaktsamhetsbrott, som framför allt kan komma i fråga efter arbetsolyckor, har man i praxis ansett att det straffrättsliga ansvaret följer den arbetsfördelning som råder i företagsledningen. Om en fördelning av arbetsuppgifterna skett mellan ledamöterna i företagsledningen kan detta inverka på bedömningen var det straffrättsliga ansvaret ligger. Verkställande direktören intar här en särställning eftersom han handhar den löpande förvaltningen. Alla ledamöter i företagsledningen har dock en skyldighet att förvissa sig om att företaget i sin verksamhet följer lagar och bestämmelser. Beträffande frågan om straffansvar i juridiska personer vill vi också hänvisa till betänkandet (DsJu 1975:23) Vissa specialstraffrättsliga problem, Betänkande av utredningen (Ju 1956:42) rörande specialstraffrätten, där detta behandlats mera utförligt.

6.2.2 Arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen

Tidigare fanns det enligt arbetarskyddslagen möjligheter att flytta över arbetarskyddsansvaret från företagsledningen till en arbetsföreståndare. Detta gällde dock endast ansvaret för arbetarskyddslagens ordningsföreskrifter och därmed jämförbara bestämmelser, men inte ansvaret för vidtagande av åtgärder som avsåg att förekomma ohälsa och olycksfall i arbetet, t.ex. till följd av föreläggande eller förbud i fråga om maskiner. Arbetsmiljöutredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1972:86), Bättre arbetsmiljö, att reglerna om arbetsföreståndare skulle slopas samtidigt som det för ansvar enligt arbetarskyddslagens straffbestämmelser skulle krävas uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen framhöll att om ansvaret är strikt - dvs. inträder utan hänsyn till om

företagaren handlat med uppsåt eller varit vårdslös - det kunde finnas påtagliga skäl att föreskriva att denne genom överflyttning av ansvaret till annan person kunde undgå att själv drabbas av ansvar. Genom detta skulle undvikas stötande resultat då arbetsgivaren varit ovetande om förseelsen eller av annat skäl saknat praktiska möjligheter att ingripa. Om det däremot skulle fordras uppsåt eller oaktsamhet för att straffansvar skulle inträda, låg enligt utredningen i detta en anvisning att ansvaret skall riktas mot den som enligt arbetsfördelningen inom företaget har det faktiska ansvaret på ifrågavarande punkt. Departementschefen anslöt sig till utredningens förslag i prop. 1973:130 om ändringar i arbetarskyddslagen (s. 194) samt underströk att förslaget inte minskade vikten av att i företag och förvaltningar klargörs vem som i olika avseenden har ansvaret för att arbetarskyddslagstiftningens bestämmelser följs.

I propositionen till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 s. 372 f.) anför departementschefen beträffande arbetsgivaransvarets placering att arbetsmiljöutredningen ansett att, om arbetsgivaren för att tillgodose de anställdas krav på medbestämmanderätt för över vissa beslutsfunktioner på organ där arbetstagarna har bestämmanderätt, detta borde få konsekvenser för det straffrättsliga ansvaret. Sådant ansvar ansågs enligt utredningen inte kunna komma i fråga för den som på ett godtagbart sätt hade avhänt sig de rättsliga möjligheterna att handla enligt vad som är föreskrivet. I sitt remissvar hade LO avvisat tanken att avtal om överlåtelse skulle kunna påverka arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen. LO hade också, tillsammans med bl.a. SAF, efterlyst klargörande uttalanden om det straffrättsliga ansvarets placering. I anslutning till detta hänvisade departementschefen till den diskussion om innebörden av delegation som fördes vid tillkomsten av lagen om medbestämmande i arbetslivet (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 479, 530, InU 1975/76:45 s. 67) och uttalade att sammanfattningsvis får det straffrättsliga ansvaret avgöras med hänsynstagande till den i varje särskilt fall föreliggande situationen och med beaktande av var det reella inflytandet över beslut och åtgärder ligger.

Vad som åsyftades med hänvisningen till propositionen om MBL var förmodligen vad lagrådet anfört om specialmotiveringen till 3 § MBL. Där

hade sagts bl.a. att överenskommelser om medbestämmanderätt inte rubbar förpliktelser som åvilar företag, t.ex. enligt byggnads-, miljöskydds-, konkurrensbegränsnings- och annan näringsrättslig lagstiftning, skattelagstiftning etc. samt att det var parternas sak att finna sådana former för medbestämmandet att arbetsgivaren fortfarande kunde bära det ansvar som åvilade honom enligt lag eller offentlig myndighets beslut. Lagrådet uppfattade dessa uttalanden så att en yttersta gräns för medbestämmandets omfattning ansågs ligga däri att arbetsgivaren måste förbehållas rätt att ingripa för att trygga att med rörelsen förenade rättsliga förpliktelser gentemot det allmänna och mot tredje man blev iakttagna. Lagrådet delade denna uppfattning och lade till att vad angick de straffsanktionerade förpliktelser, som i många avseenden åvilar näringsidkare, anses också att en näringsidkare i princip inte kan undgå straffsanktionen genom överlåtelse av förpliktelse eller genom upplåtelse av ställning. Lagrådet har här också hänvisat till Thornstedt, Om företagaransvar (1948), särskilt s. 181-182.

Thornstedt skriver där att enligt doktrinen är en formlig överlåtelse av straffrättsligt ansvar inte möjlig. Emellertid kan ett avtal varigenom den ena parten antingen åtar sig att uppfylla en förpliktelse som åvilar den andra, eller erhåller viss ställning som i sig medför visst straffrättsligt ansvar, under vissa förutsättningar ha den verkan att ansvar som normalt åvilar den sistnämnde i stället drabbar förstnämnda part. Den som överlåtit ansvaret är dock skyldig att övervaka att åtagandet uppfylls och att i annat fall själv gripa in. Om oaktsamhet krävs för straffbarhet (vilket är fallet enligt nuvarande arbetsmiljölagstiftning) kan dock den primärt förpliktade bli fri från straff om han inte varit oaktsam genom att överlåta uppfyllandet av förpliktelsen och inte heller brustit i skälig övervakning. Thornstedt skriver också att doktrinens uppfattning torde stå i överensstämmelse med gällande svensk rätt, eftersom det i rättspraxis finns ett antal exempel på att avtal om överlåtelse av förpliktelse eller upplåtelse av ställning inte i och för sig medfört straffrihet för den primärt förpliktade.

Dessa uttalanden av lagrådet har departementschefen i sin tur anslutit sig till.

Uttalandena av departementschefen och lagrådet bör enligt vår mening tolkas så att man inte delade arbetsmiljöutredningens uppfattning att, om man förde över vissa beslutsfunktioner på organ där arbetstagarna har bestämmanderätt[1], detta borde få konsekvenser för det straffrättsliga ansvaret. Bildandet av skyddskommittéer skulle alltså inte frita arbetsgivaren från hans huvudansvar och därmed även straffrättsliga ansvar för arbetsmiljön. Detta är också vår uppfattning. Här kan tilläggas att i arbetsmiljöavtalet som slutits mellan SAF, LO och PTK sägs (i 22 § mom. 6) att arbetsgivaren har, oberoende av skyddskommitténs beslut, rätt och skyldighet att i första hand vidta åtgärder som innebär att han uppfyller sina förpliktelser enligt lag eller avtal.

I propositionen till arbetsmiljölagen anförde departementschefen vidare (s. 373) att i fråga om arbetsgivaransvarets placering inom företaget ville han erinra om att genom ansvarsreglerna som tillkom 1973 ansågs önskvärt att slopa tidigare stela bestämmelser till förmån för mera flexibla regler om ansvarig person. Därför infördes för straffansvar krav på att överträdelsen skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

"Härigenom avsågs också att vidga möjligheterna att delegera beslutsfattandet i arbetsmiljöfrågor. Jag vill understryka vikten av att det vid delegering klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningens bestämmelser följs. För att ett uppdrag skall få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts självfallet att med delegering av ansvar följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Det förutsätts också att den till vilken delegering sker har behövlig erfarenhet och kunnande för uppgiften. Inom förvaltningen måste hänsyn dessutom tas till gällande instruktioner och vid behov ändring göras när delegering bör ske.

Mot bakgrund av överväganden av nämnda slag får - om arbetarskyddet har eftersatts i fall då delegering har skett - bedömas om arbetsgivaren varken vid val av person, genom bristande tillsyn eller på annat sätt har varit försumlig och därför bör gå fri från ansvar. Jag vill under-

---

1) De organ som avsågs torde ha varit skyddskommittéer enligt 6 kap. 8-9 §§ AML och 8-9 §§ AMF. Enligt arbetsmiljöavtalen som slutits mellan arbetsmarknadens parter, skall arbetstagarrepresentanterna normalt ha majoritet i skyddskommittén. Storlek och sammansättning skall dock bestämmas genom överenskommelse lokalt varför annat kan överenskommas (17 § arbetsmiljöavtalet mellan SAF, LO och PTK, 8 § Miljö 81 och 9 § AMLA).

stryka att oklarheter i fråga om ansvarsfördelning därvid alltid måste falla inom företagsledningens ansvar. Har emellertid rätt delegering med åtföljande beslutsbefogenheter skett, kan motsvarande förpliktelser finnas för den som har trätt i arbetsgivarens ställe. Vad gäller möjligheten att på förhand klart fastställa arbetsgivaransvarets placering vill jag framhålla att valet här står mellan en fast placering, varvid man måste bortse från omständigheterna i det speciella fallet, och bestämmelser som ger tillfälle till rimligt spelrum med hänsyn till faktiskt begångna fel. I enlighet med ställningstagandet vid 1973 års ändringar finner jag det sistnämnda vara att förorda. I sammanhanget vill jag fästa uppmärksamheten på att arbetsgivaren har en skyldighet att underrätta de anställda om till vem framställning skall ske i skyddsfrågor. En bestämmelse härom infördes år 1973 i arbetarskyddskungörelsen och torde få ingå även i arbetsmiljöförordningen. I vissa fall av underlåtenhet att sörja för tillfredsställande arbetsförhållanden kan ordningen härvidlag vara till ledning vid bedömning av frågor om vållande."

Förutsättningarna för en giltig delegering som med stöd av dessa uttalanden har utbildats i rättspraxis och doktrin har i Arbetarskyddsnämndens [1] skrift Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar - omfattning och placering (1984) sammanfattats i följande punkter

- ett klart och otvetydigt behov av delegering skall föreligga

- den, till vilken ansvar delegeras, skall inta en relativt självständig ställning gentemot företagsledningen

- med delegeringen skall följa tillräckliga beslutsbefogenheter

- den, till vilken ansvar delegeras skall besitta erforderlig utbildning och kompetens

- det skall av delegeringen klart framgå till vem ansvar delegerats.

I nämnda skrift står det vidare att, om domstolen finner att det brister i någon av de angivna förutsättningarna, förflyttas ansvaret uppåt i linjen till närmaste nivå där samtliga förutsättningar är uppfyllda. Även om samtliga delegeringsförutsättningar är uppfyllda,

---

1) Arbetarskyddsnämnden är ett gemensamt arbetsmiljöorgan för SAF, LO och PTK.

har företagsledningen trots detta vad som kallas för en kvarstående övervakningsplikt. Det är dock oklart vad denna exakt innehåller. En annan omständighet som kan medföra att en person i företagsledningen straffas är att det föreligger övergripande organisatoriska brister, t.ex. att instruktioner saknas för visst arbete. För organisatoriska brister svarar den som har det högsta inflytandet på utformningen av organisationen.

Utredningen vill slå fast att det straffrättsliga ansvaret i sig aldrig kan delegeras. Det är endast det interna ansvaret för arbetsuppgifter och funktioner som kan delegeras. Delegationens syfte är att uppgifter i företaget eller förvaltningen skall kunna fullgöras bättre. Det gäller också de uppgifter som hör till arbetsmiljöansvaret. Därför fyller reglerna om delegation en viktig funktion. Genom dessa kan man inom företag och förvaltningar fullgöra sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen på bästa möjliga sätt. En riktig delegering får även betydelse vid bedömningen av var det straffrättsliga ansvaret ligger.

Utredningen anser att de förutsättningar för giltig delegation som med stöd i förarbetena har utbildats i rättspraxis och doktrin på ett bra sätt sammanfattar vad som bör krävas. Det är dock mycket viktigt att man vid bedömning av straffansvar prövar om dessa förutsättningar verkligen föreligger, särskilt att den till vilken ansvar delegerats har en självständig ställning gentemot företagsledningen och att han har tillräckliga beslutsbefogenheter. Den kritik som enligt våra direktiv har framförts, att misstanke om brott ofta endast riktas mot personer på alltför låg nivå i företagen, är enligt utredningens uppfattning berättigad. Kravet att delegationen skall vara tydlig innebär att den helst bör vara skriftlig i sina huvuddrag.

Efter en olycka är det ofta svårt för polis och åklagare att utreda vem inom arbetsgivarens eller någon annan skyddsansvarigs organisation som bör bära straffansvaret. Detta hänger till stor del samman med att det inom många företag och förvaltningar inte har preciserats ordentligt hur ansvaret för arbetsuppgifter och befogenheter har fördelats. Man kan därför inte med tillräcklig grad av säkerhet få fram vem som har

haft till uppgift att se till att arbetsmiljöns regler följs. Detta får dock inte leda till att inget ansvar tas ut, eftersom ansvaret för de organisatoriska bristerna då måste sökas högre upp inom företaget. Vi vill här återigen hänvisa till propositionen till AML där det uttalades att oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen alltid måste falla inom företagsledningens ansvar.

Utredningen vill också betona att det i många fall kan vara flera olika företag eller förvaltningar som samtidigt har ett arbetsmiljöansvar. Det är t.ex. mycket vanligt att det finns både ett samordningsansvarigt företag och ytterligare en eller flera arbetsgivare på ett arbetsställe. Det kan dessutom också finnas företag som har ansvar t.ex. som installatör eller leverantör. Inom företag och förvaltningar kan vidare arbetsuppgifter och befogenheter vara fördelade på ett sådant sätt att straffansvar kan bli aktuellt för flera personer, ofta inom olika avdelningar eller på olika nivåer inom företaget.

6.2.3 Särskilt om den offentliga sektorn

Förutsättningarna för att en delegering skall bli riktig inom den offentliga sektorn stämmer i stort sett överens med dem som gäller allmänt och som redogjorts för i avsnitt 6.2.2. Det skall finnas behov av delegering och den som får ansvaret skall ha den ställning och de befogenheter som gör att han kan fullgöra de uppgifter han får. Givetvis skall den personen också ha de kunskaper och den kompetens som krävs. Delegationen skall vara tydlig och bör helst vara skriftligt utformad. Hur ansvarsfördelningen utformas blir beroende på de lokala förutsättningarna, t.ex. en kommuns eller förvaltnings storlek och organisation. Hur ansvarsfördelningen/delegeringen skall utformas inom en förvaltning bör givetvis beslutas av det organ som har ansvaret för verksamheten.

Den kommunala verksamheten regleras ytterst i kommunallagen (1977:179). Där föreskrivs i 1 kap. 5 § att kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder.

Ledamöter i kommunfullmäktige och landstinget kan inte ställas till straffrättsligt ansvar för vad de beslutar eller underlåter att besluta. Enligt 20 kap. 1 § tredje stycket BrB kan den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling inte dömas för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning för någon åtgärd i denna egenskap. Detta undantag avser dock vanligtvis inte ledamöter i styrelser och nämnder som utses av fullmäktige.

I arbetsmiljöavtalet på det kommunala området, Miljö 81, definieras arbetsgivare i 1 § på följande sätt: "kommunal myndighet såsom nämnd, styrelse, direktion, kyrkoråd och förvaltningsutskott". Det är dock givetvis så att t.ex. en nämnd inte kan i detalj övervaka och känna till allt som händer och sker inom förvaltningsområdet. Uppgifter och befogenheter måste därför till viss del överlåtas till anställda inom förvaltningen, i första hand då till förvaltningschefer eller motsvarande.

I andra författningar som reglerar den statliga eller den kommunala verksamheten finns det också i många fall bestämmelser om hur ansvaret är fördelat. Framför allt på det statliga området är verksamheten vanligtvis författningsreglerad hos såväl verk som myndigheter. Detsamma gäller i många fall också inom det kommunala området, ett exempel är skolförfattningarna. I t.ex. skolförordningen (1971:235, ändrad senast 1987:882) finns i 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § bestämmelser om vilka uppgifter rektorer har. På det statliga undervisningsområdet finns motsvarande bestämmelser i högskoleförfattningarna.

Beträffande sjukvården är hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) av intresse, särskilt 10-12 §§ som reglerar vilka nämnder och organ som får finnas samt 14 § som reglerar vem som ansvarar för den medicinska verksamheten. Även socialstyrelsens föreskrifter bör nämnas.

Ledamöter i styrelser och nämnder kan alltså i princip ställas till straffrättsligt ansvar för brott mot arbetsmiljölagstiftningen. Det finns dock få exempel på detta. I praktiken är det så att ansvaret att vidta de åtgärder som är nödvändiga i den löpande verksamheten har överlåtits/delegerats till tjänstemän med stöd av någon författ-

ning, t.ex. kommunallagen, i första hand till de högsta cheferna. Eftersom det i praktiken är svårt även för dessa att sköta de dagliga, löpande arbetsmiljöfrågorna delegeras vanligtvis ansvaret för detta i många fall till lägre nivåer. Om denna delegation inte har utförts på rätt sätt och ett brott inträffar, kan dock ansvaret utkrävas hos högsta chefen. Ett exempel på detta är rättsfall nr 19 i avsnitt 3.5.4.

6.2.4 Bör nya straffbestämmelser införas?

6.2.4.1 Principiella överväganden

De straffbestämmelser i brottsbalken som kan bli tillämpliga i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud, dvs. vållande till annans död (3:7 BrB), vållande till kroppsskada eller sjukdom (3:8 BrB) och framkallande av fara för annan (3:9 BrB), förknippas oftast med trafikbrott. Detta framgår bl.a. av fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande (SOU 1986:13-15) Påföljd för brott. Kommittén har behandlat bl.a. frågor om regler för påföljdsval och straffmätning samt gjort en översyn av straffskalorna. Betänkandet har varit ute på remiss och bereds för närvarande i justitiedepartementet. Kommittén föreslår en sänkning av förmögenhetsbrottens straffvärde och en höjning av främst våldsbrottens straffvärde. Beträffande övriga brott så anlägger man t.ex. en strängare syn på brott mot miljön.

Kommittén framhåller att vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom förekommer inte sällan i samband med misshandelsbrott och arbetsmiljöbrott. Brotten har emellertid till övervägande delen samband med vägtrafiken. Enligt kommitténs mening bör därför övervägandena beträffande brottens straffvärde ske med beaktande av bestämmelsen i trafikbrottslagen om vårdslöshet i trafik. Samma gäller för framkallande av fara för annan.

Kommittén har vid utformningen av sitt förslag till nya straffskalor utgått från vilka faktiska tider i anstalt som de nuvarande straffskalorna innebär. Den har också vid de allra flesta brotten jämfört den anstaltstid som de nuvarande straffskalorna innebär enligt den

nuvarande halvtidsfrigivningen med vad som blir följden av kommitténs förslag att villkorlig frigivning skall ske obligatoriskt för alla efter två tredjedelar av strafftiden. Straffskalorna föreslås justerade så att anstaltstiden i stort sett genomgående blir oförändrad eller sänkt. Dessutom har man skalat bort den ofta mycket stora överlappningen som för närvarande förekommer i straffskalorna för olika grader av gradindelade brott.

Kommittén föreslår att straffet för vållande till annans död, som i dag är fängelse i högst två år, skall bli böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall det på samma sätt som i dag vara böter. I grova fall föreslås straffet, som i dag är fängelse lägst sex månader och högst fyra år, bli fängelse lägst tre månader och högst tre år. Här bör dock nämnas att beträffande bötesstraffet föreslår kommittén att minimiantalet dagsböter skall bli 25 mot nuvarande 10 samt att dagsboten skall vara lägst 20 kr. Dessutom skall därutöver alltid ett grundbelopp på 500 kr. dömas ut.

För vållande till kroppsskada eller sjukdom föreslår kommittén att straffet skall vara böter eller fängelse i högst tre månader och i grova fall fängelse i högst ett år och sex månader.

Beträffande framkallande av fara för annan är enligt kommittén det i praktiken viktigaste fallet straffbelagt särskilt som vårdslöshet i trafik. Det saknas därför skäl att bedöma framkallande av fara för annan i allmänhet på annat sätt än framkallande av fara för annan i trafiken. Straffskalorna bör därför vara lika och kommittén föreslår att straffmaximum skall vara fängelse i högst ett år och sex månader för såväl framkallande av fara för annan som för grov vårdslöshet i trafik. I dag är maximum två år. I straffskalan för framkallande av fara för annan skall även böter ingå som för närvarande. Kommittén skriver också att maximistraffet för vållande till kroppsskada eller sjukdom bör vara samma som för framkallande av fara för annan. Detta har att göra med att medveten oaktsamhet i förhållande till förverkligad kroppsskada (som faller under vållande till kroppsskada eller sjukdom) är identiskt med uppsåt till fara för kroppsskada (som faller under framkallande av fara för annan).

Det förhållandet att tillämpliga brottsbalksbrott inte förknippas med arbetsmiljöbrott utan i första hand med trafikbrott och icke uppsåtliga våldsbrott talar starkt för att en särskild straffreglering bör införas för arbetsmiljöbrott. Arbetsmiljöbrotten skiljer sig mycket från nämnda typ av brott. En stor skillnad är att arbetsmiljölagstiftningen reglerar förhållanden i arbetslivet. En annan skillnad är att polis, åklagare och domstolar har en mycket stor erfarenhet av trafikbrott och våldsbrott. Erfarenheten av och kunskapen om arbetsmiljöbrott är dock begränsad. Därför skulle det från pedagogisk synpunkt vara bäst med en särskild straffreglering av denna typ av brottslighet, såväl för de som har att tillämpa straffbestämmelserna som för de som kan komma att beröras av bestämmelserna ute i företag och myndigheter. För att en straffreglering skall vara effektiv i förebyggande syfte måste den vara allmänt känd bland dem som kan beröras. Det skulle alltså även från allmänpreventiv synpunkt vara lämpligt med en särskild straffreglering ur vilken det direkt gick att utläsa att det avser arbetsolyckor.

En ytterligare fördel skulle vara att bestämmelserna då kunde preciseras på ett helt annat sätt och anknytas till arbetsmiljölagstiftningen redan i lagtexten. Dessutom skulle bestämmelsernas förarbeten kunna utformas speciellt med sikte på arbetsskador. Särskilda straffbestämmelser om arbetsmiljöbrott skulle också på ett klarare sätt än nuvarande brottsstadganden kunna kombineras med talan om att döma ut företagsbot, eftersom kopplingen till brott i näringsverksamhet blir uppenbar.

Det skulle i och för sig kunna övervägas att placera sådana särskilda straffbestämmelser i arbetsmiljölagen. Bedömningen av om förfarandet varit oaktsamt kommer väsentligen att styras av bestämmelserna i AML. Detta kan tyckas tala för att också straffbestämmelserna skulle kunna tas in i AML. Det finns emellertid mycket som talar för att eventuella nya bestämmelser bör tas in i brottsbalken. Brottsbalken är det centrala lagverket på straffrättens område. Visserligen har specialstraffrätten utökats kraftigt sedan brottsbalkens tillkomst 1962, men för närvarande pågår ett arbete att samla så stor del som möjligt av de centrala straffbestämmelserna i brottsbalken. Fängelsestraffkommittén har i sitt huvudbetänkande föreslagit att bl.a. narkotikabrott och

skattebrott skall tas in som två nya kapitel i brottsbalken. Huvudskälet till förslaget är att dessa brott med hänsyn till sin svårhetsgrad och till sin allmänna betydelse naturligen hör hemma i den centrala strafflagstiftningen och att man genom att införa brotten i brottsbalken skulle vinna en mer enhetlig och överskådlig straffrättslig reglering med de fördelar från systematisk och lagteknisk synpunkt som detta innebär. Ett annat skäl skulle vara att, genom att brottsbalken på detta sätt skulle innehålla alla allvarliga brott, termen brottsbalksbrott skulle få ett visst symbolvärde. Härigenom skulle man, genom att placera ett nytt brott i brottbalken, kunna markera att samhället ser allvarligt på just det brottet. Enligt fängelsestraffkommittén är det också tänkbart att detta skulle kunna få betydelse för de rättsvårdande myndigheternas syn på hur angeläget det är att beivra brottet i fråga. Kommittén anser dock att det beträffande vissa brott, t.ex. de som omfattas av trafikbrottslagen, uppstår problem om de skulle föras in i brottsbalken som gör att, även om starka skäl talar för att de bör tas in där, dessa brott t.v. föreslås lämnas utanför.

Kommittén har också satt upp ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett straffstadgande skall överföras till brottsbalken. Brottets straffvärde bör vara relativt högt och brottet bör passa in i brottsbalkens systematik. Brotten bör också ha relativt hög frekvens och brottet måste kunna formuleras med klara, entydiga och självständiga rekvisit och inte bara, såsom vid blankettstraffbud, genom hänvisning till annan lagstiftning. Detta hindrar dock inte att man för att förstå innebörden av ett straffbud kan vara hänvisad till annan författning.

Alla dessa förutsättningar får anses vara uppfyllda för brott mot arbetsmiljölagstiftningen som leder till arbetsskada eller risk för arbetsskada. En särskild straffreglering av arbetsmiljöbrott skulle bli att tillämpa i stället för de bestämmelser i brottsbalken som nu tillämpas på olyckor och tillbud som inträffar på arbetsplatser. Eftersom denna straffreglering redan finns i brottsbalken skulle även en särskild straffreglering, utformad på motsvarande sätt, passa bra in i brottsbalkens systematik. Att man för att kunna bestämma kretsen av personer som kan göras ansvariga är hänvisad till arbetsmiljölagen är

inget hinder mot att ta in bestämmelsen i brottsbalken. Inte heller det förhållandet att bedömningen av om ett visst förfarande är oaktsamt skall göras utifrån bl.a. arbetsmiljölagstiftningen är något hinder. Dessa bedömningar görs redan i dag vid flera brottsbalksbrott i anledning av arbetsolycka bl.a. vållande till kroppsskada. Det finns också exempel på brottsbalksbrott där en direkt hänvisning görs till annan lagstiftning. Enligt 11 kap. 5 § BrB kan den som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125) men åsidosätter denna skyldighet dömas för bokföringsbrott. Helt övervägande skäl talar alltså för att en särskild straffreglering bör införas för arbetsmiljöbrott och att denna bör tas in i 3 kap. brottsbalken.

6.2.4.2 Ny straffreglering

Utredningen föreslår att en ny straffreglering av arbetsmiljöbrott skall införas i brottsbalken. I den nya lagstiftningen skall stadgas att den som åsidosätter sina skyldigheter att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och någon till följd av detta dödas, skadas eller utsätts för fara för att detta skall inträffa, skall kunna dömas för detta. Denna lagstiftning skall tillämpas i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud till arbetsolyckor i stället för stadgandena om vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan (3 kap. 7-9 §§ BrB). För att den nya lagstiftningen skall bli tillämplig skall krävas uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelserna om arbetsmiljön kan åsidosättas såväl uppsåtligen som av oaktsamhet, därför bör även uppsåt tas med som subjektivt rekvisit.

När det gäller utformningen av bestämmelserna kan man tänka sig två alternativ. Det ena alternativet är att tre nya paragrafer införs som skulle utformas ungefär som de tre som nu tillämpas. Det andra alternativet är att en ny paragraf införs som omfattar alla de typer av brott som kan bli aktuella. De skulle då få en gemensam brottsbenämning och en gemensam straffskala. Först skall redovisas hur alternativet med tre paragrafer skulle kunna utformas.

Alternativet med tre nya paragrafer

Den bestämmelse som skulle tillämpas i stället för vållande till annans död (3:7 BrB) skulle tas in i en ny 3 kap. 7 a §. Brottet kunde rubriceras vållande till arbetstagares död och paragrafen kunde få följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och därigenom vållar annan persons död, döms för vållande till arbetstagares död till fängelse i högst två år.
Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Straffskalan skulle, som för vållande till annans död, kunna vara fängelse i högst två år. Den ringa grad med böter som finns för vållande till annans död skulle dock eventuellt inte finnas för det nya brottet. För grova brott skulle finnas samma straffskala som för grovt vållande till annans död, fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Bestämmelsen som skulle tillämpas i stället för vållande till kroppsskada eller sjukdom (3:8 BrB) skulle tas in i en ny 3 kap. 8 a §. Brottet kunde rubriceras vållande till arbetsskada och paragrafen kunde få följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och därigenom vållar annan person sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, döms för vållande till arbetsskada till böter eller fängelse i högst ett år.
Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Straffskalan föreslås bli böter eller fängelse i högst ett år. Detta är en skärpning i förhållande till nuvarande skala som är böter eller fängelse i högst sex månader. För grova brott skulle som för nuvarande brott stadgas fängelse i högst två år.

I stället för brottet framkallande av fara för annan (3:9 BrB) skulle en ny bestämmelse tillämpas som kunde benämnas 3 kap. 9 a §. Det nya

brottet kunde rubriceras framkallande av fara för arbetstagare och paragrafen kunde få följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och därigenom vållar att annan person utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, döms för framkallande av fara för arbetstagare till böter eller fängelse i högst ett år.
Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

För att bestämmelsen skulle bli tillämplig skulle krävas oaktsamhet och inte grov oaktsamhet som krävs enligt nuvarande 3:9. I en bristfällig och farlig arbetsmiljö som inte alls uppfyller arbetsmiljölagstiftningens krav kan det vara tillfälligheter som avgör om någon olycka inträffar eller om det stannar vid tillbud. I vissa arbetsmiljöer kan föreligga sådana allvarliga faror på grund av brister i arbetarskyddet att endast de anställdas försiktighet gör att någon arbetsolycka inte inträffar. Det är allvarligt att sådana arbetsmiljöer förekommer. För att komma till rätta med sådana farliga arbetsmiljöer innan någon olycka behöver inträffa anser utredningen att när det gäller framkallande av livsfara eller fara för svår kroppsskada eller svår sjukdom för arbetstagare bör endast krävas oaktsamhet. Bestämmelsens tillämplighet skall i övrigt begränsas av samma rekvisit som också gäller för framkallande av fara för annan. En betydelsefull begränsning av det straffbara området är att det krävs fara för dödsfall, svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. En annan viktig begränsning är att det krävs vad man kallar konkret fara, vilket innebär att fara av det allvarliga slag som nämnts skall ha uppkommit i det särskilda fall som föreligger till bedömande. Det räcker alltså inte att en viss situation till sin allmänna karaktär kan betecknas som farlig. Någon skall verkligen i det särskilda fallet ha blivit utsatt för fara. Ett exempel på bedömningen av farerekvisitet är följande rättsfall som nyligen avgjorts av högsta domstolen.

HD:s dom den 2 juli 1987, DB 23. En läkare var åtalad för framkallande av fara för annan. På en ettårig pojke skulle utföras premedicinering inför en skallröntgen med s.k. datortomografi. Läkaren ordinerade i egenskap av ansvarig narkosläkare skriftligen att premedicinering skulle göras med oxicon-scopolamin, som han skrev av misstag i stället för rätteligen morfin-scopolamin. När pojken morgonen efter gavs det ordinerade preparatet fick han ett andningsstillestånd. Sjuk-

sköterskan som gett barnet preparatet hade dock enligt eget vittnesmål barnet under extra bevakning därför att hon tyckte ordinationen varit underlig. Hon hade också diskuterat den med två andra läkare eftersom hon inte fick tag i den läkare som ordinerat. Andningsstilleståndet kunde hävas och efter genomförd röntgen lades barnet några timmar i respirator. Dagen efter utskrevs barnet utan men av det inträffade.

Tingsrätten ogillade åtalet mot läkaren därför att den oaktsamhet han visat inte kunde anses grov. Hovrätten ansåg att läkaren handlat grovt oaktsamt och att barnet genom detta utsatts för livsfara eller fara för svår kroppsskada. Han dömdes för framkallande av fara för annan till 50 dagsböter.

Läkaren sökte revision och yrkade att åtalet skulle ogillas. RÅ bestred ändring. Läkaren invände att någon fara för barnets liv eller fara för svår kroppsskada aldrig förelåg. Den fråga som då först anmälde sig i målet var om sådan fara uppkommit som avses i 3 kap. 9 § BrB. Svaret på om farerekvisitet är uppfyllt eller ej kan enligt HD knappast hämtas från hur händelseförloppet i det enskilda fallet enligt vad i efterhand är känt kommit att utveckla sig. Det straffbara området enligt 3 kap. 9 § BrB skulle då snävas in på ett sätt som ej kan ha varit lagstiftarens avsikt och som ej vinner stöd av lagtextens lydelse. Å andra sidan kan det inte komma ifråga att anse farerekvisitet uppfyllt så snart det ej är omöjligt att effekten skulle kunnat inträffa. En så långtgående kriminalisering är uppenbarligen inte avsedd. För att avgöra om någon utsatts för fara i den mening som avses i lagrummet har domstolen att ta ställning till spörsmålet om vilken sannolikhet som förelåg för att effekten skulle inträffa. HD fann utifrån den bevisning som innefattades i bl.a. yttranden av socialstyrelsens rättsliga råd och läkarnas ansvarighetsnämnd att, med hänsyn till den övervakning som barnet i enlighet med rådande rutiner var föremål för, någon faktisk fara för barnet inte förelegat. Mot bakgrund av vad sålunda och i övrigt framkommit i målet kunde det inte anses ha varit sannolikt att barnet till följd av injektionen skulle dö eller utsättas för svår kroppsskada. Farerekvisitet i 3 kap. 9 § BrB kunde följaktligen inte anses uppfyllt. Åtalet mot läkaren ogillades.

Om en jämförelse görs med trafikbrotten så är, som framgått tidigare, det i praktiken viktigaste fallet av framkallande av fara för annan straffbelagt särskilt som vårdslöshet i trafik. Skillnaden mellan framkallande av fara för annan och vårdslöshet i trafik är dock att det inte krävs grov oaktsamhet för vårdslöshet i trafik. Grov oaktsamhet krävs endast för grov vårdslöshet i trafik. Om oaktsamheten är ringa är dock bestämmelsen om vårdslöshet i trafik inte tillämplig.

Utredningen har övervägt om det i fråga om framkallande av fara för arbetstagare bör vara straffritt då oaktsamheten endast är ringa. Vi föreslår emellertid inte något sådant undantag med hänsyn till övriga

rekvisit som skall vara uppfyllda, framför allt kravet på konkret fara.

Brottet framkallande av fara för arbetstagare skulle också bättre än nuvarande framkallande av fara för annan kunna kombineras med talan om ådömande av företagsbot. Dessutom skulle bevismöjligheterna underlättas. Straffskalan bör, utifrån fängelsestraffkommitténs motivering, vara densamma som för vållande till arbetsskada, böter eller fängelse i högst ett år och om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Alternativet med en ny paragraf

Som nämnts tidigare kan det vara tillfälligheter som avgör om en olycka inträffar eller om det stannar vid ett tillbud. Detsamma gäller beträffande vad en olycka som inträffar leder till; dödsfall eller till en mer eller mindre allvarlig kroppsskada eller sjukdom. Detta talar för att hela regleringen skulle kunna tas in i en paragraf. Eftersom gärningsbeskrivningen blir densamma även om brotten delas upp på olika paragrafer på grund av vilken effekt de leder till, passar det bra att göra endast en paragraf och sätta upp effekten i tre olika punkter. Att effekten av ett handlande eller en underlåtenhet att handla är olika, behöver inte medföra att tre olika men till stora delar likalydande paragrafer skall reglera detta. Paragrafen skulle få följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön döms, om någon till följd av detta
1. avlider,
2. drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, eller
3. utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom,

för arbetsmiljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.
Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Brottsrubriceringen föreslås bli arbetsmiljöbrott. Nuvarande brottsrubriceringar syftar ofta på effekten av brotten, vållande till annans död och vållande till kroppsskada. Eftersom brotten samlas i en paragraf oavsett effekten kan denna inte framgå av rubriceringen. Detta är emellertid inte nödvändigt. Det skulle vara lämpligast med en brotts-

rubricering som visar vad det är för brott som verkligen har begåtts. Brottsrubriceringen arbetsmiljöbrott talar på ett tydligt sätt om vilket brott det är fråga om. Någon åsidosätter sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen och detta leder till att en eller flera arbetstagare omkommer eller skadas eller utsätts för fara för detta på sin arbetsplats.

Beträffande straffskalan bör maximistraffet inte sättas lägre än maximistraffet enligt de bestämmelser den skall ersätta. Straffet för vållande till annans död och framkallande av fara för annan är fängelse i högst två år. Detta bör också vara maximistraffet för arbetsmiljöbrott. Minimistraffet bör vara böter eftersom minimistraffen för vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan är böter. Normalstraffet för vållande till annans död är visserligen fängelse, men för ringa brott stadgas böter.

Att bestämma en lämplig straffskala för grova brott är svårare. För grovt vållande till annans död stadgas nämligen som minimum sex månaders fängelse. För grovt vållande till kroppsskada eller sjukdom stadgas fängelse som minimum. Om straffet bestäms till minimum sex månaders fängelse innebär det en kraftig höjning av minimistraffet för det brottet. Om minimistraffet bestäms till fängelse kan dock detta uppfattas som att det är mindre allvarligt att grovt orsaka en arbetstagares död än att i andra fall göra detta. Därför bör föreslås att för grova brott skall stadgas fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I praktiken brukar aldrig den grövre skalan tillämpas i denna typ av mål.

Om en ny paragraf skall införas bör den tas in efter övriga brott i 3 kap. brottsbalken. Nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§, som reglerar försök m.m. och åtalsbestämmelser kan flyttas fram till 11 och 12 §§. Den nya paragrafen kan i stället tas in som 10 § för att undvika få en a §.

De föreslagna straffskalorna utgår ifrån nuvarande straffskalor. Om fängelsestraffkommitténs förslag genomförs, får även de föreslagna brottens skalor justeras.

Vilket alternativ bör väljas?

Som framgått tidigare är skälen som talar för alternativet med en paragraf många. Lagstiftningen blir mera lättöverskådlig och mindre komplicerad från såväl lagteknisk som pedagogisk synpunkt. Detta talar i sin tur mot alternativet med tre nya paragrafer i 3 kap. brottsbalken som till stor del blir likalydande. Att det dessutom ofta tyvärr är en tillfällighet vad en arbetsolycka leder till - dödsfall, invaliditet eller en arbetsskada med mer eller mindre långvarig sjukskrivning - talar också för alternativet med en paragraf. Likaså det faktum att det kan vara tillfälligheter som avgör om en olycka inträffar eller om det stannar vid ett mer eller mindre allvarligt tillbud.

Av brottsrubriceringen arbetsmiljöbrott framgår det klart i vilket sammanhang brottet är begånget. Det gör det visserligen också av brottsrubriceringarna i alternativet med tre paragrafer men nackdelen med dessa att i 3:7 a § och 3:9 a § talas om arbetstagare. Detta kan ge ett felaktigt intryck av att andra personer än arbetstagare som vistas på arbetsplatser och som omfattas av arbetsmiljölagstiftningen, t.ex. egenföretagare och personer enligt 1 kap. 2 § AML (studerande, värnpliktiga m.fl.), inte skulle omfattas av de nya brotten. Det finns emellertid ingen sammanfattande beteckning som innefattar alla dessa och som skulle kunna användas i stället för uttrycket arbetstagare. Brottsrubriceringen arbetsmiljöbrott används i dag som en samlande benämning för olika typer av arbetsmiljöbrott men förekommer inte som särskild brottsrubricering. Ett skäl som möjligen kan anföras mot denna rubricering är därför att däribland innefattas i dag alla typer av brott och förseelser mot arbetsmiljölagstiftningen och även de brott i brottsbalken som kan bli tillämpliga. Detta nya brott blir emellertid arbetsmiljöbrott enligt brottsbalken och därigenom betonas allvaret i brottet. Dessutom visar den föreslagna straffskalan med fängelse upp till två år att detta brott är minst lika allvarligt som de brott det skall ersätta. Straffmaximum blir detsamma som för vållande till annans död och för framkallande av fara för annan. I förhållande till vållande till kroppsskada eller sjukdom innebär det dessutom en kraftig straffskärpning.

Ett ytterligare skäl som talar för alternativet med en paragraf är följande. I och med att straffskalan blir böter eller fängelse upp till två år blir preskriptionstiden fem år även vid kroppsskada. Som framgått av genomgången av domar har en preskriptionstid på två år ofta visat sig vara för kort. Eftersom målen ofta inte avgörs inom denna tid kan det under huvudförhandlingen visa sig att någon annan än den åtalade är den ansvarige. Då bör möjligheten finnas kvar att åtala denne. Utredningen vill dock i detta sammanhang betona vikten av att fallen utreds och avgörs så fort som möjligt.

Ett argument för alternativet med tre paragrafer är att därigenom markeras i större utsträckning skillnaden mellan en olycka som leder till döden eller som leder till en kroppsskada. Som vi anfört tidigare är det dock så i många fall att det är en tillfällighet vilken effekt som olyckan leder till. Alternativet med en paragraf får dock inte uppfattas så att vi jämställer olyckor med dödlig utgång med exempelvis en olycka med en smärre kroppsskada som leder till sjukskrivning en kortare tid. Den skada som en olycka lett till får givetvis på samma sätt som i dag vägas in i bedömningen av hur allvarligt brottet är och därmed även tas hänsyn till vid bestämmande av påföljden.

Utredningen anser att helt övervägande skäl talar för att alternativet med endast en ny paragraf bör väljas. Vi föreslår därför att en ny paragraf bör införas i brottsbalken, 3 kap. 10 §. Nuvarande 10 och 11 §§ flyttas i stället fram till 11 och 12 §§.

6.2.5 Åtalsbestämmelser

Enligt nuvarande 3 kap. 11 § BrB krävs för åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom att åtal skall vara påkallat ur allmän synpunkt även beträffande arbetsolyckor. Enligt direktiven skall vi överväga om det finns förutsättningar att ta bort detta krav.

I prop. 1979/80:66 med förslag att kravet på målsägandeangivelse skulle tas bort togs frågan upp när åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom skulle vara påkallat ur allmän synpunkt. Departementschefen uttalade att mot bakgrund av den vikt som arbetsmiljöfrågorna numera

tillmäts det torde vara ställt utom allt tvivel att det förhållandet att arbetsgivaren har brutit mot en regel i arbetsmiljölagstiftningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd därav utgör ett skäl för åtal. Eftersom detta oftast torde vara fallet vid arbetsolyckor där vållande till kroppsskada kommer ifråga, talar detta för att bestämmelsen i 3 kap. 11 § BrB inte skall omfatta den nya straffbestämmelse vi föreslår.

Åtal underlåts dessutom sällan med stöd av nuvarande 3:11. Vid RÅ:s förfrågan till åklagardistrikten hade endast två sådana ärenden redovisats. Detta visar också att bestämmelsen inte fyller någon funktion.

Vi föreslår därför att det inte skall finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal för det nya brott vi föreslår. Förslaget innebär en ändring i nuvarande 3 kap. 11 § BrB som vi föreslår skall betecknas 12 §.

6.3 Straffrättsliga sanktioner mot företag

6.3.1 Inledande översikt

Möjligheterna att med effektiva sanktioner ingripa mot överträdelser av lagstiftning som äger rum inom företags verksamhet har diskuterats under en lång följd av år. 1973 tillkallades en särskild utredning med uppdrag att kartlägga om bötesstraffet och ekonomiska sanktioner i övrigt behövde reformeras. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet (DsJu 1978:5) Företagsböter. Det var ett principbetänkande med en kartläggning av möjligheterna att bestraffa juridiska personer - vad utredningen kallade korporativt ansvar. För att underlätta en remissbehandling utarbetades inom justitiedepartementet promemorian (DsJu 1979:10) Företagsböter - förslag till lagtexter. Remissbehandlingen visade att man på många håll ansåg att det fanns ett behov av lagstiftningsåtgärder på området. Samtidigt riktades skarp kritik mot den föreslagna formen av företagsböter.

Med ledning av bl.a. de synpunkter som framförts under remissbehandlingen av förslaget utarbetades i justitiedepartementet promemorian (DsJu 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. I promemorian föreslogs att förverkandeinstitutet skulle göras mera effektivt för de fall då brott begås i näringsverksamhet. Förslagen ledde senare till lagstiftning som redogörs för i avsnitt 6.3.2.

I både promemorian och propositionen framhölls att de nya förverkandebestämmelserna borde på särskilda områden kompletteras med s.k. sanktionsavgifter, dvs. avgifter som åläggs i bl.a. bestraffande syfte. Vissa riktlinjer drogs också upp för när sådana avgifter borde användas och hur de i så fall borde vara konstruerade. I avsnitt 6.3.3 redogörs för dessa riktlinjer. I avsnitt 6.3.4 ges ett exempel på hur en sådan sanktionsavgift har utformats; miljöskyddsavgiften enligt miljöskyddslagen (1969:387).

I samband med att riksdagen antog förslaget om utvidgade förverkandemöjligheter uttalade justitieutskottet i sitt av riksdagen godtagna betänkande (JuU 1981/82:53, s. 11 f.) att det var tveksamt om samhället med den nya förverkandebestämmelsen och ett utbyggt system med sanktionsavgifter inom alla aktuella sektorer kunde nå alla de former av regelöverträdelser där ett starkt samhällsintresse påkallar ingripande. Utskottet ansåg att arbetet med att finna lämpliga modeller för korporativt ansvar borde fortsätta. Kommissionen mot ekonomisk brottslighet fick regeringens uppdrag att utreda frågan. Kommissionens förslag i delbetänkandet (DsJu 1984:5) Företagsbot ledde till lagstiftning som redogörs för i avsnitt 6.3.5.

6.3.2. Förverkande av ekonomiska fördelar till följd av brott

6.3.2.1 Bestämmelsens utformning

I 36 kap. brottsbalken finns bestämmelser som innebär att egendom under vissa förutsättningar kan förklaras förverkad till staten. Förverkande är inte någon brottspåföljd i brottsbalkens mening utan hänförs till de straffrättsliga sanktioner som benämns särskild rättsverkan av brott. Det finns även förverkandebestämmelser inom specialstraffrätten.

Den utvidgning av möjligheterna att förverka som föreslagits i promemorian (DsJu 1981:3) och som genomfördes 1982 (prop. 1981/82:142, JuU 53, rskr 328) innebar att en ny paragraf, 3 a § numera 4 §, infördes i 36 kap. BrB med följande lydelse.

> 4 § Har det till följd av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet uppkommit ekonomiska fördelar för näringsidkaren, skall värdet därav förklaras förverkat även när det inte följer av 1 eller 2 § eller annars är särskilt föreskrivet.
> Vad som har sagts i första stycket gäller ej, om förverkande är oskäligt. Vid bedömningen av om så är förhållandet skall bland andra omständigheter beaktas om det finns anledning att anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne.
> Kan bevisning om vad som skall förklaras förverkat inte alls eller endast med svårighet föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Genom denna paragraf öppnades en generell möjlighet att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som - direkt eller indirekt - har uppkommit hos näringsidkare i anledning av att brott har begåtts i deras verksamhet. Bestämmelsen gäller både i fråga om brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott. På det specialstraffrättsliga området finns åtskilliga författningar som helt saknar förverkanderegler men vars tillämpningsområde är sådant att det är uppenbart att straffbelagda överträdelser kan ge företagsekonomiska vinster för näringsidkaren.

Bestämmelsen i 36 kap. 4 § BrB är utformad så att den för sin tillämpning förutsätter att brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. I specialmotiveringen (s. 27) sägs att brott mot näringsreglerade författningar i vidsträckt bemärkelse, begångna av personer i företag till vilka dessa författningar riktar sig, regelmässigt är att anse som brott i näringsverksamhet. Här åsyftas överträdelser av antingen sådana författningar som innehåller allmänna bestämmelser för näringslivet i dess helhet - exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160) - eller sådana som innehåller särskilda regler för vissa slag av näringsverksamhet - exempelvis livsmedelslagen.

Även överträdelser av sådana författningar som inte kan sägas vara av utpräglad näringsrättslig art - t.ex. brott mot centrala straffbestämmelser - kan i vissa fall vara att anse som brott i näringsverksamhet. Av avgörande betydelse är här bl.a. brottets och gärningsmannens anknytning till en näringsidkare.

För att bestämmelsen skall bli tillämplig krävs också att det föreligger ett adekvat orsakssamband mellan de ekonomiska fördelarna och regelöverträdelsen. Brottet måste också framstå som en dominerande orsak till att ekonomiska fördelar har uppkommit och sambandet måste vara så starkt att förtjänsten skulle ha uteblivit, om brottet inte kommit till stånd. Bestämmelsen är subsidiär både i förhållande till 1 och 2 §§ i 36 kap. och förverkanderegler på andra håll i lagstiftningen.

I specialmotiveringen nämns som praktiskt viktiga fall framför allt sådana då näringsidkare har underlåtit att fullgöra straffsanktionerade skyldigheter av olika slag som åvilar dem. Anledningen till underlåtenheten kan många gånger vara just det förhållandet att näringsidkaren vill spara in den kostnad som ett fullgörande av skyldigheten skulle medföra. En arbetsgivare som underlåter att följa ett av yrkesinspektionen meddelat förbud eller föreläggande kan tänkas göra detta därför att han därigenom kan spara vissa investeringskostnader. Yrkande om ansvar enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen bör då kunna förenas med talan om förverkande av den uppkomna besparingen.

Förverkande enligt denna paragraf är en fakultativ rättsverkan på det sättet att förverkande skall ske, om det inte är oskäligt. Vid denna prövning skall enligt paragrafens andra stycke särskilt beaktas om annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren, t.ex. sanktionsavgift eller skadestånd. Då avses enligt specialmotiveringen (s. 29) skadestånd i den situationen att den åsamkade skadan kan sägas motsvara företagets vinst i anledning av brottet som en annan sida av samma sak. Vid andra former av skadeståndsskyldighet ligger det inte lika nära till hands att beakta skadeståndsskyldigheten vid prövningen av förverkandefrågan. Här åsyftas alltså de fall där den brottsliga hand-

lingen visserligen kan utgöra grund för ett skadeståndsyrkande men där företagets orättmätiga vinst inte kan sägas motsvara den uppkomna skadan. Som exempel nämns i specialmotiveringen att en arbetsgivare har underlåtit att vidta med stöd av arbetsmiljölagen föreskrivna åtgärder till skydd för de anställda och härigenom sparat investeringskostnader. Det föreligger i ett sådant fall inte någon direkt motsvarighet mellan företagets besparing och ett skadeståndsanspråk som framställs av en anställd som har blivit skadad till följd av bristerna i skyddsutrustningen.

Med hänsyn till att det ofta kommer att bli svårt att mera exakt bestämma det värde som skall förverkas har i paragrafens tredje stycke föreskrivits att beloppet i sådana fall får uppskattas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp. Denna bestämmelse, som avses underlätta handläggningen, innebär enligt propositionen inte någon ändring av den allmänna princip med samma innehåll som anses gälla även i fråga om andra former av värdeförverkande och får alltså inte läsas motsättningsvis när det gäller tillämpningen av förverkanderegler på andra håll i lagstiftningen. Här bör samma praxis som tidigare tillämpas i aktuellt hänseende. Beträffande skälighetsuppskattningen har åklagaren att visa, att det av honom yrkade beloppet är rimligt med hänsyn till de faktiska omständigheter som föreligger.

Enligt 36 kap. 5 § första stycket c) BrB kan förverkande ske hos den som genom brottet beretts vinning eller näringsidkare som avses i 4 §. Enligt specialmotiveringen (s. 31) markeras genom detta att förverkande kan ske hos en näringsidkare även om han inte har beretts "vinning" av brottet i detta ords vedertagna juridisk-tekniska betydelse. I sakens natur ligger att det är mot näringsidkaren som ett förverkandeyrkande enligt 4 § bör riktas. Förverkandetalan kommer sannolikt i flertalet fall att föras i anslutning till ett åtal mot den som har begått brottet. Om förverkandeyrkandet skall riktas mot gärningsmannen, måste frågan handläggas samtidigt som åtalet. I andra fall - när brottet har begåtts av en anställd eller ställföreträdare och förverkande skall ske hos företaget - kan emellertid denna fråga prövas i en särskild rättegång efter det att ansvarsfrågan har slutligt avgjorts. Det är inte någon nödvändig förutsättning för förverkande att åtal väcks för

brottet. Detta kan få betydelse bl.a. för det fall att det inte går att fastställa vem inom företaget som är ansvarig för ett oaktsamhetsbrott men det samtidigt står klart att ett sådant brott har blivit begånget.

Justitieutskottet framhöll i sitt betänkande över propositionen (JuU 1981/82:53 s. 6) värdet av att bestämmelsen kunde tillämpas både mot fysiska och juridiska personer. Konstruktionen medför en särskild allmänpreventiv effekt därigenom att - när förhållandena är sådana - den som är personligt ansvarig för brottet kan drabbas av straffrättsligt ansvar samtidigt som förverkandet kan drabba den juridiska personen. Samtidigt minskar risken för att det personliga ansvaret skulle kunna tappas bort i polis- och åklagarmyndigheternas praktiska hantering.

Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1982.

6.3.2.2 Bestämmelsens betydelse som sanktion mot arbetsmiljöbrott

De utvidgade möjligheterna att förverka ekonomiska fördelar av brott begångna i näringsverksamhet skall enligt förarbetena kunna användas t.ex. efter överträdelser av arbetsmiljölagen. Ett exempel som nämns är att en arbetsgivare underlåter att följa ett av yrkesinspektionen meddelat förbud eller föreläggande för att därigenom spara vissa investeringskostnader. Yrkande om ansvar enligt 8 kap. 1 § AML skall då kunna förenas med talan om förverkande av den uppkomna besparingen. Bestämmelserna har varit i kraft i över fem år. Såvitt känt har de aldrig tillämpats i samband med överträdelse av någon arbetsmiljöbestämmelse. Det är för övrigt okänt om bestämmelserna över huvud taget har tillämpats i något fall.

Frågan blir då varför bestämmelserna aldrig har tillämpats, exempelvis på det sätt som exemplifierades i förarbetena. En av orsakerna torde vara vad som framgått av avsnitt 3.2.3.1, nämligen att det är ganska sällan som det yrkas ansvar enligt 8 kap. 1 § AML för brott mot föreläggande och förbud.

Brister i arbetsmiljön kan ibland bero på att arbetsgivaren vill slippa ifrån de kostnader en bra och säker arbetsmiljö skulle innebära. Detta innebär dock inte att det är lätt att visa ett adekvat orsakssamband mellan ekonomiska fördelar och en eventuell regelöverträdelse. Det bör dock vara möjligt i det givna exemplet att en arbetsgivare bryter mot ett föreläggande för att slippa en investeringskostnad. Däremot torde det vara betydligt svårare att visa detta samband vid brott enligt brottsbalken, t.ex. vållande till kroppsskada. Förverkandebestämmelserna torde därför i första hand ha sin betydelse vid brott mot förelägganden och förbud enligt 8 kap. 1 § AML. Detta förutsätter dock att YI i en helt annan utsträckning meddelar förelägganden och därefter anmäler eventuella överträdelser av dessa till polisen. Om ett föreläggande eller förbud förknippas med ett vite torde dock det innebära ett större tryck på en arbetsgivare än ett hot om polisanmälan och eventuellt kommande straff och värdeförverkande. Förmodligen kommer förverkandebestämmelserna därför inte heller i fortsättningen att spela någon avgörande roll i arbetsmiljölagstiftningens sanktionssystem.

6.3.3 Sanktionsavgifter, allmänt

Departementschefen anförde i den nämnda propositionen (1981/82:142, s 12) att när det gällde den samlade effekten av de föreslagna åtgärderna bör framhållas att promemorieförslaget (DsJu 1981:3, bilaga 1 till nämnda prop.) bygger på den tanken att den generella förverkandebestämmelsen i vissa fall och på särskilda områden skall kunna kompletteras genom sanktionsavgifter. Avgifter av det slaget kan i fortsättningen knytas till vissa bestämmelser på ett sådant sätt att en överträdelse medför en i det närmaste strikt skyldighet att utge ett på visst sätt bestämt belopp till det allmänna och detta oavsett om överträdelsen i det konkreta fallet medfört någon vinst eller ej. Sådana avgifter bör enligt propositionen kunna vara ett verkningsfullt medel att använda vid punktinsatser mot särskilda typer av regelöverträdelser, där den generella förverkanderegeln av olika skäl framstår som mindre ändamålsenlig.

Exempel på vinstbegränsande sanktionsavgifter som f.n. är i bruk och som nämns i promemorian (s. 78 ff.) är skattetillägg enligt taxerings-

lagen (1956:623), överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m., numera överflyttat till 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10), samt miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387). Hur den sistnämnda avgiften har utformats redogörs för i avsnitt 6.3.4.

I promemorian hade gjorts en samlad belysning av de principiella och praktiska aspekter som kan anläggas på avgiftssystem inom specialstraffrätten. I propositionen (s. 24 f.) återgavs i sammanfattning de principer som föreslagits i promemorian.

1. Ett avgiftssystem kan enligt vad som framhållits i promemorian 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 enligt promemorian 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. Enligt vad som sägs i promemorian bör bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet i all möjlig utsträckning 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 skall 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 enligt promemorian särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall 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. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena

inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. I promemorian konstateras att något hinder inte bör 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. De 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 vinsteliminering 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. Åläggandet 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. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Promemorian fick under remissbehandlingen ett positivt mottagande i denna del. Vissa remissinstanser ansåg dock att avgifterna ibland kunde vara förenade med vissa tillämpningsproblem och att återhållsamhet därför var befogad när det gäller att införa nya avgiftssystem. Departementschefen anförde att han hade viss förståelse för dessa synpunkter och betonade vikten av att avgiftssystem på nya områden bör införas först efter noggranna överväganden om behov föreligger och att i linje med vad som anförts i promemorian systemen i så fall bör utformas på ett sådant sätt att anspråken på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda. Med detta anslöt sig departementschefen till riktlinjerna.

Justitieutskottet, som i sitt betänkande (JuU 1981/82:53, s. 6 ff) också återgav promemorians principer för avgifter, lämnade vad departementschefen anfört utan erinran men ansåg det viktigt att slå fast att riktlinjerna för avgiftssystemet utgår från den straffrättsliga skuldprincipen även om avgiftsskyldighet förutsätts kunna i särskilda fall bygga på strikt ansvar.

Numera har också, som nämnts i avsnitt 5.1.3, införts bl.a. en övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673), efter de principer som förordats i promemorian.

6.3.4 Miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387)

Påföljdssystemet enligt miljöskyddslagen (1969:387), ML, skärptes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:92, JoU 21, rskr 273, lagen omtryckt 1981:420). Skärpningen innebar att straffmaximum för brott mot lagen höjdes samt att en miljöskyddsavgift infördes.

I 45 § ML finns bestämmelser om straff för vissa överträdelser mot lagen eller mot föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Straffbart är enligt paragrafens första stycke att uppsåtligen eller av oaktsamhet bl.a. bryta mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet som meddelats med stöd av lagen (punkt 1), att underlåta att iaktta förprövningsplikten enligt 10 § ML (punkt 2), att åsidosätta villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut eller i ett beslut enligt 41 § ML (punkt 3). Det är också straffbart att underlåta att följa ett föreläggande att lämna tillsynsmyndigheten behövliga upplysningar om en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig (punkt 4) samt att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan (punkt 5). Påföljden är böter eller fängelse i två år. Före den 1 juli 1981 var straffmaximum ett år. I samband med straffskärpningen infördes i paragrafen en bestämmelse att i ringa fall skall inte dömas till ansvar. För brott mot upplysningsplikten enligt punkt 4 hade före 1981 endast stadgats böter, vilket innebar att straffmaximum höjdes betydligt samtidigt som bestämmelsen utvidgades till att också gälla oriktiga uppgifter i ansökan till prövningsmyndigheterna.

Samtidigt med denna straffskärpning infördes i brottsbalken särskilda straffbestämmelser till skydd för miljön. Enligt 13 kap. 8 a § BrB kan dömas för miljöbrott till böter eller fängelse i högt två år. Om brottet är grovt kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Enligt 13 kap. 9 § andra stycket BrB kan den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 8 a § dömas för vållande till miljö-

störning till böter eller fängelse i högst två år. Av 45 § ML framgår att om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken skall ansvar inte ådömas enligt ML.

Miljöskyddsavgiften syftar till att eliminera den ekonomiska vinningen av miljöbrott. Syftet är alltså att genom indragning av vinsten av en överträdelse av ML motverka att den som bedriver miljöfarlig verksamhet frestas att bryta mot lagen av ekonomiska motiv. Förutsättningarna för att miljöskyddsavgift skall utgå är enligt 52 § ML att en överträdelse av de objektiva rekvisiten enligt 45 § första stycket 1-3 ML har ägt rum samt att överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar för utövaren av den miljöfarliga verksamheten. I ringa fall skall ingen avgift utgå. Miljöskyddsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde och skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Kan full bevisning av storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram, uppskattas fördelarna till ett skäligt belopp. Miljöskyddsavgiften får sättas ner eller helt efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden på talan av statens naturvårdsverk. Koncessionsnämndens beslut överklagas hos Svea hovrätt i dess sammansättning som vattenöverdomstol. Naturvårdsverkets beslut att väcka talan om miljöskyddsavgift får inte överklagas.

I de fall en miljöfarlig verksamhet drivs av en fysisk person kan denna vid en överträdelse av ML drabbas av både straff och miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgiften tas dock ut enligt principen om strikt ansvar. Ett företag kan alltså, vare sig det är ett aktiebolag eller ägs av en enskild näringsidkare, påföras en miljöskyddsavgift så snart det konstateras att en överträdelse som kan medföra en avgift har begåtts utan att det behöver bevisas att någon för överträdelsen ansvarig handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den strikta tillämpningen kan dock mildras genom att avgiften kan nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger. Även om åtal väcks för brottet och straff utdöms skall enligt propositionen detta inte påverka bestämmandet av avgiften. I de allra flesta fall kommer avgiftstalan att

riktas mot en juridisk person, men även om det riktas mot en fysisk person som även döms för brottet bör avgiften bestämmas utan hänsyn till straffet. Däremot kan det vara skäligt att domstolen i brottmålet med tillämpning av de principer som gäller för straffmätning i allmänhet beaktar att en miljöskyddsavgift har tagits ut.

Tillsammans med påföljdsändringarna 1981 infördes också en bestämmelse i 38 § ML att det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av lagen beivras. Departementschefen uttalade att bara allvarliga fall borde rapporteras till naturvårdsverket. För övriga fall ankommer det på varje tillsynsmyndighet att självständigt bedöma om saken skall anmälas till åtal. I princip får sådan anmälan med det föreslagna stadgandet inte underlåtas i andra fall än då misstanken om brott visat sig ogrundad eller då överträdelsen bedöms ha varit så ringa att straffrihet kan påräknas. Föreskriften riktar sig i första hand till länsstyrelsen och i förekommande fall hälsovårdsnämnden.

Miljöskyddsavgiften fick sin nuvarande utformning genom ändringar som trädde i kraft den 1 juli 1987 (prop. 1986/87:135, JoU 1986/87:25, rskr 319, SFS 1987:397). Då ändrades förutsättningarna för när miljöskyddsavgift skall utgå genom att det tidigare kravet i 52 § ML att en överträdelse skall ha medfört eller inneburit risk för störning för omgivningen togs bort. För att sålla bort mindre förseelser togs i stället på förslag av jordbruksutskottet in en mening i lagtexten att ingen avgift skall utgå i ringa fall. I propositionen hade föreslagits att kravet på ekonomisk fördel skulle skärpas så att det skulle krävas att den varit betydande. Utskottet ansåg dock att den föreslagna kravskärpningen skulle medföra nya svårigheter att bevisa miljöbrott.

Skälet till ändringarna var att effektivisera bestämmelserna om miljöskyddsavgift. Motiveringen var att eftersom effekterna för miljön har avgjorts i och med tillståndsprövningen och där fastställts vilken belastning på miljön som kan accepteras, följer därav att överutsläpp definitionsmässigt är till skada för miljön eller innebär oacceptabla risker för den, varför någon bevisning om detta inte skall behöva föras. Av propositionen framgår det att dittills hade endast fem ärenden rörande miljöskyddsavgift prövats slutligt. Anledningen till

att så få ärenden hade prövats var enligt naturvårdsverket svårigheten att styrka att samtliga förutsättningar för utdömande av avgiften föreligger. Framför allt var det kravet på betydande störning för omgivningen eller risk för sådan störning som hade vållat problem i rättstillämpningen. Svårigheten bestod enligt verket främst i att visa att ett utsläpp hade inneburit ett allvarligt hot mot miljön och att koppla noterade miljöeffekter till ett bestämt utsläpp.

Enligt propositionen anser naturvårdsverket att de genomförda skärpningarna av straffansvaret år 1981 inte heller haft avsedd effekt. Antalet fällande domar är fortfarande litet och påföljderna i allmänhet låga. Skälen till att så få överutsläpp anmäls och ännu färre leder till åtal och fällande domar är enligt verket bl.a. att det är svårt att upptäcka att ett miljöbrott har begåtts och att det är svårigheter att styrka uppsåt eller vårdslöshet. Verket hade därför i en skrivelse till jordbruksdepartementet år 1986 föreslagit en avkriminalisering av de överträdelser som f.n. träffas av straffbestämmelserna i ML. I stället föreslog verket en utbyggnad av systemet med miljöskyddsavgift så att detta kommer att omfatta flertalet överträdelser. Reglerna för avgiften skulle dock ändras så att avgift utgår oavsett ekonomisk fördel och påvisbar skada och att normalavgiften skulle uppgå till dubbla ekonomiska fördelen med möjlighet att sänka eller höja avgiftsbeloppet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Departementschefen anförde i propositionen (s. 27) att en översyn av miljövårdsorganisationen i stort pågår för att samla resurserna för miljövård och att någon genomgripande ändring av sanktionssystemet därför inte bör göras innan översynen är klar och fortsatte.

"Jag vill vidare framhålla att jag ställer mig tveksam till en mera omfattande avkriminalisering av överträdelser mot lagen. Enligt min mening kan det vara värdefullt att på ML:s område behålla det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer. Ett sådant ansvar torde nämligen verka avhållande inte bara på grund av hotet om straff utan också på grund av de moraliska krav som därigenom ställs på den som svarar för driften av en miljöfarlig verksamhet. Ytterligare ett viktigt skäl att bibehålla straffansvaret utgör möjligheterna att tillämpa bestämmelserna i 36 kap. 7 § brottsbalken om företagsbot. ..... Någon större erfarenhet av dessa bestämmelsers tillämpning finns

av förklarliga skäl ännu inte, eftersom de så nyligen har trätt i kraft. Enligt min mening finns emellertid anledning att anta att denna sanktion skall kunna visa sig effektiv på miljövårdsområdet och bidra till att förbättra laglydnaden."

I propositionen tas också bestämmelserna om förverkande i 36 kap. 4 § BrB upp. Såvitt känt är har dessa bestämmelser inte kommit till användning vid brott mot ML. Eftersom den närmare anledningen till detta inte är utredd, kan det enligt propositionen finnas anledning att närmare undersöka bakgrunden till detta innan någon omfattande ändring av sanktionssystemet övervägs. Skulle orsaken vara svårigheter att utreda att ekonomiska fördelar har uppkommit uppges detta vara ytterligare ett skäl mot att ersätta straffbestämmelserna i ML med ett avgiftssystem enligt naturvårdsverkets förslag.

Den översyn som nämndes i propositionen är nu klar. Utredningen om miljövårdens organisation har lagt fram sina förslag i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö.

Utredningen förordar (s. 439 ff.) att en genomgripande översyn av miljöstraffrätten bör göras. Detta arbete bör inriktas på att i en övergripande lag ta upp vissa grundläggande kravregler inom hela miljöskyddsområdet och samtidigt reglera påföljdsfrågorna enhetligt. I avvaktan på detta har utredningen föreslagit att bestämmelserna i ML ges en tydligare utformning. Nuvarande 45 § 1-3 föreslås ändras redaktionellt och ges brottsbenämningarna olaga miljöfarlig verksamhet, olaga miljöstörning respektive olovlig miljöstörning. Straffvärdet av brott mot ML föreslås markeras ytterligare genom att straffriheten för ringa fall tas bort. Det straffsanktionerade kravet att uppgifter som lämnas till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna skall vara fullständiga och sanningsenliga bör enligt utredningen ytterligare betonas. Inte minst med tanke på att företagens egenkontroll i fortsättningen skall ges en mer framträdande roll. Därför föreslås att även utelämnande av relevant information straffsanktioneras. Detta tillägg föreslås tas in i en ny 45 a § tillsammans med nuvarande 45 § 4 och 5 och brottet benämns försvårande av miljökontroll.

Utredningen har också funnit att de rättsvårdande organen ofta kopplas in alltför sent när det finns anledning att misstänka miljöbrottslighet. Därför föreslås att bestämmelsen i 38 § ML, att tillsynsmyndigheterna skall verka för att överträdelser beivras, skall skärpas. I fortsättningen skall föreskrivas en obligatorisk anmälningsskyldighet till åklagare, så snart tillsynsmyndigheten bedömer att det finns brottsmisstankar av sådan styrka att de bör föranleda utredning.

Utredningen föreslår också vissa lagändringar så att villkor som brister i fråga om precision och kontrollerbarhet skall kunna ändras. Vidare föreslås att för samtliga tillståndspliktiga anläggningar skall en årlig miljörapport avges. I den skall företagen bl.a. redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet. Utredningen föreslår också att alla som bedriver sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd av koncessionsnämnden, dvs. drygt 300 företag, i fortsättningen skall utse en auktoriserad miljörevisor. Revisorn skall fortlöpande följa miljöskyddsarbetet i den verksamhet för vilken han är revisor. Till den årliga miljörapporten skall han foga ett intyg att de i miljörapporten angivna åtgärderna vidtagits. Enligt en ny 45 b § skall den som utövat miljöfarlig verksamhet utan att ha utsett miljörevisor där sådan skall finnas, kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Utredningen betonar också vikten av att utnyttja möjligheterna att förelägga vite. Man anser också att det är av största vikt att frågan om miljöskyddsavgift aktualiseras i samtliga fall då förutsättningar för detta föreligger. Någon ändring av avgiften föreslås inte eftersom den ändrats nyligen. Utredningen har också funnit att företagsboten, som vi skall behandla i nästa avsnitt, i sin nuvarande utformning lämpar sig väl för användning vid miljöbrottslighet.

6.3.5 Företagsbot

6.3.5.1 Bestämmelsernas utformning

I samband med att riksdagen antog förslaget om utvidgade förverkandebestämmelser enligt nuvarande 36 kap. 4 § BrB uttalade justitieut-

skottet, som tidigare nämnts, tveksamhet till om samhället med den nya förverkandebestämmelsen och ett utbyggt system med sanktionsavgifter inom alla aktuella sektorer kunde nå alla de former av regelöverträdelser där ett starkt samhällsintresse påkallar ingripande. Enligt utskottet borde det också beaktas att ett straffansvar för juridiska personer skulle inrymma ett direkt klander av det brottsliga förfarandet, något som enligt utskottets mening var av betydelse från allmänpreventiv synpunkt. Arbetet med hur ett system med företagsböter kunde utformas borde därför fortsätta. Regeringen gav kommissionen mot ekonomisk brottslighet i uppdrag att utreda frågan, vilket resulterade i förslaget till företagsbot.

Bestämmelserna om företagsbot trädde i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:23, JuU 13, rskr 110). Den lagtekniska lösning som valts innebär att företagsbot inordnats i det straffrättsliga reaktionssystemet som en form av särskild rättsverkan av brott och inte som en påföljd i straffrättslig mening. Sanktionen skall emellertid ha en bestraffande funktion. Den skall inte användas i vinsteliminerande syfte.

Huvudbestämmelsen i 36 kap. 7 § BrB lyder:

Om företagsbot

7§ För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren åläggas företagsbot, om

1. brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och
2. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Första stycket gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

Företagsbot skall åläggas näringsidkare för brott som begåtts i deras näringsverksamhet. Med näringsidkare avses, liksom i andra sammanhang, fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej. Företagsbot skall alltså tillämpas oberoende av företagets ägarform

och juridiska konstruktion i övrigt. Detta innebär att såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer skall kunna åläggas företagsbot. Även offentligt, såväl statligt som kommunalt, bedriven näringsverksamhet omfattas.

En förutsättning för att företagsbot skall komma i fråga är att det har förekommit en överträdelse av en straffbestämmelse och att detta brott har ägt rum i utövningen av näringsidkarens verksamhet. Med uttrycket "brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten" avses enligt förarbetena (propositionen s. 64, justitieutskottets betänkande s. 13) brott mot utpräglat näringsreglerande författningar exempelvis föreskrifter i arbetsmiljölagen och arbetstidslagen. Om gärningen i och för sig innebär att bestämmelserna i en näringsreglerande författning åsidosätts men brottet är av sådant slag att ansvar skall ådömas enligt en bestämmelse i brottsbalken är också detta att anse som ett brott i näringsverksamhet. Med uttrycket "eller annars är av allvarligt slag" åsyftas i propositionen i första hand allvarligare brott mot centrala straffbestämmelser (häleri, bedrägeri m.m.). Även sådana brott kan begås i näringsverksamhet och avgörande bör även här vara brottets och gärningsmannens anknytning till en näringsidkares verksamhet.

Det uppställs inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott har blivit begånget. Det är naturligtvis endast sällan möjligt att konstatera brottsligt uppsåt hos en icke identifierad gärningsman. Vid oaktsamhetsbrott är det emellertid fullt tänkbart enligt propositionen, att det står klart att någon i ett företag har handlat vårdslöst utan att det för den skull går att leda i bevis exakt vem denne är. Som ett exempel nämns det fallet att man i ett företag har brutit mot föreläggande eller föreskrifter av det slag som avses i 8 kap. 1 § och 2 § första stycket arbetsmiljölagen. Företagsbot bör då kunna åläggas även om det inte går att klarlägga vem som har haft det direkta ansvaret för att föreläggandet eller föreskrifterna följts. Det sistnämnda har betydelse även när det gäller s.k. företagaransvar. Finns det enligt gällande rätt möjlighet att utkräva sådant ansvar skall enligt specialmotiveringen (s. 63) naturligtvis också företagsbot kunna åläggas. Det

är dock inte någon förutsättning att gärningsmannen intar en ledande ställning i företaget. Företagsbot skall kunna ådömas även om brottet har begåtts av personal i underordnad ställning eller av uppdragstagare som har handlat för företagets omedelbara räkning.

Det har inte bedömts lämpligt att använda företagsbot vid förseelser och mindre allvarliga brott. I lagtexten har detta kommit till uttryck genom föreskriften att brottsligheten för att kunna föranleda företagsbot skall ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars vara av allvarligt slag. Enligt specialmotiveringen torde brott mot t.ex. arbetsmiljölagen, begångna i näringsverksamhet och av personer till vilka författningarna riktar sig, ofta innefatta ett sådant grovt åsidosättande av särskilda skyldigheter för näringsidkare som avses här. Undantag görs dock - till följd av kravet på att åsidosättandet skall vara grovt - för lindriga överträdelser. Den omständigheten att påföljden för ett brott bedöms stanna vid böter medför dock inte utan vidare att det är att hänföra till sistnämnda kategori.

Vidare uttalas att brott mot centrala straffbestämmelser för det mesta torde vara av så allvarligt slag att företagsbot bör åläggas såvida förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Detsamma torde vara fallet vid brott som är hänförliga till specialstraffrätten och där fängelse ingår i straffskalan. Det bör enligt propositionen (s. 64 f.) även här understrykas att brottet mycket väl kan vara av allvarligt slag i denna paragrafs mening, även om själva brottspåföljden bedöms kunna stanna vid böter. Det är emellertid inte bara brottslighetens art som bör tillmäts betydelse i sammanhanget. Avgörande vikt skall också fästas vid dess omfattning. Företagsbot bör enligt specialmotiveringen sålunda kunna komma i fråga i fall där mindre allvarlig brottslighet har satts i system eller eljest förekommit i stor omfattning, även om varje särskild överträdelse inte är av beskaffenhet att föranleda företagsbot. I lagtexten har detta markerats genom att uttrycket "brottsligheten" har använts.

Företagsbot skall kunna ådömas endast om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Denna

bestämmelse skall ses mot bakgrund av att ett av huvudsyftena med den nya sanktionen är att man i företagen på ett effektivare sätt skall övervaka regelefterlevnaden. Enligt propositionen (s. 67) är det meningen att kraven på näringsidkarna skall ställas ganska högt. I situationer då brottet kan tillskrivas brister i sättet att leda företaget - ofullständiga instruktioner, eftersatt kontroll och övervakning, anlitande av inkompetent personal eller andra organisatoriska brister - bör presumtionen vara att företagsbot skall åläggas. Beträffande vilka krav som skall ställas på näringsidkaren med avseende på förebyggande åtgärder mot framför allt brott som avses med uttrycket "annars av allvarligt slag" har departementschefen anslutit sig till vad lagrådet uttalat att bedömningen måste omfatta bl.a. brottets och gärningsmannens relation till den aktuella verksamheten, dvs. dennas art, huvudsakliga inriktning och andra liknande förhållanden. Det måste också kunna fastställas att företagaren på grund av något sådant förhållande borde ha haft anledning att räkna med att det fanns en viss risk för att det aktuella brottet eller annan likartad brottslighet skulle kunna begås i hans verksamhet och att näringsidkaren också haft rimliga möjligheter att eliminera denna risk. Det ankommer naturligtvis på åklagaren att visa att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten.

Företagsbot skall inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot. Detta kan enligt förarbetena bli aktuellt i vissa fall, t.ex. om företaget har bytt ägare när frågan om att ålägga företagsbot uppkommer. Ett annat exempel kan vara att brottet har varit ägnat att skada företagets intressen utan att vara riktat mot företaget som sådant.

Företagsbot skall bestämmas direkt i pengar och fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. I konkreta fall skall företagsboten - i likhet med vad som gäller vid straffmätning - bestämmas med hänsyn tagen till alla omständigheter i målet. Särskild hänsyn skall tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Företagsboten skall endast ha en bestraffande funktion. Värdet av eventuella vinster och andra ekonomiska fördelar

skall förverkas hos näringsidkaren med stöd av tillämpliga förverkandebestämmelser vid sidan av företagsbot. När boten bestäms bör dock enligt förarbetena hänsyn tas till eventuella uppkomna eller tänkbara ekonomiska fördelar som brottet medfört.

Företagsbot får efterges eller sättas lägre än vad som eljest skulle ha skett om näringsidkaren eller företrädare för denne ådöms påföljd för brottet. Enligt förarbetena får företagsboten för en enskild näringsidkare eller ett fåmansföretag jämkas, om ett kännbart personligt straff för det aktuella brottet ådöms näringsidkaren eller en företrädare för honom. Om företagaren döms till ett fängelsestraff eller kännbara böter, torde det ofta saknas anledning att ålägga företagsbot. Företagsbot får också efterges eller nedsättas om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren. Med annan betalningsskyldighet avses i första hand sanktionsavgifter och skadestånd. Eftersom företagsboten inte har någon vinsteliminerande funktion, kan inte sällan förverkande komma att beslutas vid sidan av företagsbot. Den vinsteliminering som man härigenom åstadkommer skall självfallet inte dessutom ske genom företagsboten. I övrigt bör emellertid förverkande - vare sig det är fråga om sak- eller värdeförverkande - endast i undantagsfall tillåtas att påverka botens storlek i sänkande riktning. Enligt lagtexten kan företagsboten också efterges eller sättas ned om det annars är påkallat av särskilda skäl.

De regler som gäller beträffande preskription av talan om förverkande och verkan av att gärningsmannen har avlidit gäller även i fråga om företagsbot. Huvudregeln är att talan om företagsbot preskriberas samtidigt som brottet. Om påföljd inte kan ådömas på grund av den brottsliges död eller av annan orsak, får enligt 36 kap. 14 § BrB företagsbot ådömas endast om stämning delges inom fem år från det brottet begicks.

Allmän åklagare skall föra talan om företagsbot, vilket innebär att företagsbot inte i likhet med annan särskild rättsverkan av brott kan ådömas utan yrkande. Om talan förs mot någon som åtalas för det aktuella brottet, skall frågorna prövas i ett sammanhang. Vid huvudförhandlingen i tingsrätt och hovrätt skall nämndemän delta i mål som

rör företagsbot. Företagsboten är inte avdragsgill vid näringsidkarens taxering, eftersom den har en bestraffande funktion.

6.3.5.2 Företagsbotens betydelse som sanktion mot arbetsmiljöbrott

Bestämmelserna om företagsbot har ännu inte tillämpats. Skälet till detta torde vara att de endast varit i kraft drygt ett år.

Som exempel på brott där företagsbot kan tillämpas nämns i förarbetena även till denna sanktion brott mot föreläggande eller förbud enligt 8 kap. 1 § AML eller föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket AML. Enligt lagtexten krävs att brottsligheten skall ha inneburit ett grovt åsidosättande av skyldigheter. Brott mot arbetsmiljölagen, som inte är att bedöma som lindriga överträdelser, bör dock enligt propositionen ofta vara att anse som ett grovt åsidosättande av de skyldigheter som en näringsidkare har. Att påföljden för ett brott bedöms kunna stanna vid böter medför inte utan vidare att brottet är att bedöma som lindrigt. Yrkande om ådömande av företagsbot bör därför med framgång kunna yrkas mot företag som bryter mot föreläggande eller förbud enligt nämnda paragrafer i AML.

Företagsbot skall även kunna ådömas vid brott mot centrala straffbestämmelser om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Vid arbetsolyckor blir brottsrubriceringen oftast vållande till annans död enligt 3 kap. 7 § BrB eller vållande till kroppsskada enligt 3 kap. 8 § BrB. Att brotten i dessa fall har begåtts i näringsverksamhet kan det inte råda någon tvekan om. I botten ligger dessutom vanligtvis att bestämmelserna enligt arbetsmiljölagstiftningen inte har följts, vilket har lett till olyckan. Därför bör åtalet mot den som förfarit oaktsamt och vållat olyckan i många fall kunna kombineras med ett yrkande att företaget skall ådömas företagsbot. Den nya straffbestämmelsen arbetsmiljöbrott som vi föreslår i 3 kap. 10 § BrB bör på ett ännu klarare sätt kunna grunda en talan om företagsbot. I många fall kan det stå klart att någon i ett företag handlat vårdslöst utan att det för den skull går att leda i bevis exakt vem denne är. Eftersom det inte krävs att någon enskild åtalas för brottet eller ens identifieras kan även i dessa fall yrkas att företaget skall ådömas företagsbot.

Enligt propositionen skall företagsbot också kunna komma i fråga i fall där mindre allvarlig brottslighet har satts i system eller eljest förekommit i stor omfattning, även om varje överträdelse inte är av beskaffenhet att föranleda företagsbot. I de fall där ett företag upprepade gånger bryter mot t.ex. bötesbestämmelser enligt 8 kap. 2 § andra stycket AML eller straffbelagda föreskrifter från ASS bör därför även i sådana fall kunna yrkas att företaget skall ådömas företagsbot.

Företagsbot skall inte ådömas om näringsidkaren gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten. Åklagaren skall också kunna visa att så inte varit fallet. Enligt propositionen skall kraven på näringsidkarna ställas ganska högt. Om brottet kan tillskrivas brister i sättet att leda företaget - ofullständiga instruktioner, eftersatt kontroll och övervakning, anlitande av inkompetent personal eller andra organisatoriska brister - bör presumtionen vara att företagsbot skall åläggas. Det bör därför i de flesta fall vara möjligt för åklagaren att visa att kraven på förebyggande åtgärder inte uppfyllts.

Företagsbot bör mot bakgrund av detta enligt utredningens uppfattning kunna bli ett mycket verksamt sanktionsmedel mot arbetsmiljöbrott vid sidan om det individuella ansvar som också bör utkrävas. Fördelen med företagsbot är att det riktas mot företaget men ändå innebär ett direkt klander av det brottsliga förfarandet. Det innebär att det ställs även moraliskt färgade krav på företagen att följa arbetsmiljölagstiftningen. Detta torde ha stor betydelse från allmänpreventiv synpunkt.

Företagsbot kan också kombineras med förverkande enligt 36 kap. 4 § BrB av eventuella ekonomiska fördelar för näringsidkaren.

6.3.5.3 Finns det behov av en aktsamhetsregel i AML?

Enligt våra direktiv bör undersökas om sanktionssystemet skulle kunna göras effektivare genom att en mer allmänt hållen aktsamhetsregel införs i AML. Denna skulle kunna få betydelse för tillämpningen av företagsbot i vissa fall.

Beträffande vägtrafiken finns en allmänt hållen aktsamhetsregel i 1 § första stycket trafikbrottslagen (1951:649). Brister vägtrafikant i den omsorg eller varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, kan han dömas för vårdslöshet i trafik om oaktsamheten inte är ringa. En grundregel för all vägtrafik med samma lydelse finns också i 5 § första stycket vägtrafikkungörelsen (1972:603), den är inte straffbelagd särskilt. Fängelsestraffkommittén anser, som redogjorts för tidigare, att det i praktiken viktigaste fallet av framkallande av fara för annan är straffbelagt särskilt som vårdslöshet i trafik.

Som framgått av avsnittet om företagsbot, anser utredningen att bestämmelserna om företagsbot är tillämpbara utan att någon straffbelagd aktsamhetsregel behöver införas. De straffbestämmelser som redan finns tillsammans med den vi föreslår är fullt tillräckliga. Vi anser därför inte att det finns behov av att införa en mer allmänt hållen straffbelagd aktsamhetsregel i AML.

6.3.6 Behövs sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet?

Enligt utredningens direktiv skall vi också undersöka förutsättningarna för att införa ekonomiska sanktioner, typ sanktionsavgifter, som kan tas ut även av juridiska personer, utan att det behöver kunna bevisas uppsåt eller oaktsamhet hos en enskild person.

Sanktionsavgifter har, som redogjorts för tidigare, införts på ett flertal områden. De flesta har visat sig fungera bra t.ex. överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, skattetillägg enligt taxeringslagen (1956:623) och byggnadsavgift m.m. enligt plan- och bygglagen (1987:10). Som framgått av avsnitt 6.3.4 har dock miljöskyddsavgiften inte fungerat så bra eftersom endast fem ärenden hittills har prövats slutligt. Därför har också dessa bestämmelser nyligen ändrats för att bli effektivare.

Frågan är då om det finns ett behov av att införa någon typ av sanktionsavgift även på arbetsmiljöområdet. Tidigare fanns det ingen möjlighet att ådöma företag straff eller annan sanktion förutom förver-

kande. Genom införandet av företagsbot finns dock numera denna möjlighet. Företagsbot har en bestraffande funktion och den skall inte användas i vinsteliminerande syfte. Det sistnämnda kan dock uppnås genom vinstförverkande enligt 36 kap. 4 § BrB. Därför kan genom dessa regler uppnås detsamma som man vill uppnå genom sanktionsavgifter. För att sanktionsavgift skall utgå behöver dock inte krävas att uppsåt eller oaktsamhet föreligger, utan denna avgift kan bygga på strikt ansvar. Enligt de riktlinjer som riksdagen och regeringen antagit bör dock, för att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar ur rättssäkerhetssynpunkt, 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.

Arbetsmiljölagstiftningens ansvarsreglering bygger på att lagstiftningen skall vara förebyggande. Den förebyggande verksamheten förutsätter ett effektivt sanktionssystem där det individuella ansvaret för var och en som verkar i arbetsmiljön är väsentligt. Detta ansvar bör bibehållas enligt våra direktiv. Det är därför viktigt att det straffrättsliga ansvaret för enskilda individer finns kvar samtidigt som det kombineras med straffrättsligt ansvar för företaget som kan utkrävas genom företagsbot. Om dessutom införs ett system med sanktionsavgifter, är risken att det individuella ansvaret ersätts av denna sanktionsavgift som kommer att ses som en driftskostnad. Företagen kan få ett intryck av att de kan köpa sig fria från skyldigheten att följa arbetsmiljölagstiftningen genom att betala denna sanktionsavgift och kommer därmed kanske inte att betrakta överträdelserna som brott. Det är viktigt att betona att det är såväl moraliskt förkastligt som kriminellt att inte följa arbetsmiljölagstiftningen. Eftersom vad som kan uppnås med en sanktionsavgift bör kunna uppnås även genom tillämpning av reglerna om företagsbot, eventuellt tillsammans med förverkande, finns det enligt utredningens uppfattning, i vart fall för närvarande, inte något behov av att införa någon typ av sanktionsavgift på arbetsmiljöområdet. Skulle det mot förmodan visa sig att de nyligen införda bestämmelserna om företagsbot inte går att tillämpa på området, får frågan om en sanktionsavgift övervägas på nytt. Till detta bör också läggas att det på arbetsmiljöområdet är svårt att hitta det mätbara

momentet i den aktuella överträdelsen - den parameter - som finns vid t.ex. överlast, skatteundandragande eller olovligt byggande.

7 SPECIALMOTIVERING

7.1 Lagen om ändring i brottsbalken

3 kap. 10 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön döms, om någon till följd av detta
1. avlider,
2. drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, eller
3. utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom,

för arbetsmiljöbrott till böter eller fängelse i högst två år.
Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Denna nya paragraf skall tillämpas i stället för paragraferna om vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan (3 kap. 7-9 §§) vid arbetsolyckor och allvarliga tillbud till arbetsolyckor eller andra arbetsskador. För att bestämmelsen skall bli tillämplig krävs att någon åsidosatt vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och till följd av detta någon avlider eller drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa eller utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom.

Bestämmelser om skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön finns framför allt i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i föreskrifter som med stöd av lagen och förordningen har utfärdats av arbetarskyddsstyrelsen. Det finns även annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om arbetsmiljön, t.ex. strålskyddslagen (1958:110), fartygssäkerhetslagen (1988:000, som träder i kraft den 1 juli 1988) och lagen (1985:426) om kemiska produkter. Enligt arbetsmiljölagstiftningen har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön. Den grundläggande bestämmelsen finns i 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen som föreskriver: "Arbetsgivare skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsättes för

ohälsa eller olycksfall. Han skall ägna uppmärksamhet åt att arbetet planlägges och anordnas så, att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas". Enligt 3 kap. 3 § AML skall arbetsgivare vidare "se till att arbetstagare får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrives, och upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Han skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iakttaga för att undgå riskerna i arbetet." Skyldigheten för arbetsgivaren att se till att arbetstagaren upplyses om de risker som är förbundna med arbetet innefattar inte bara att ge en allmän kunskap om riskerna i anställdas arbetsförhållanden. Dessutom är arbetsgivaren givetvis skyldig att särskilt upplysa om speciella faromoment som kan uppkomma vid avvikelser från den rutinmässiga verksamheten, alltså i udda situationer såsom vid underhålls- och reparationsarbeten eller liknande verksamhet. Detsamma gäller när ny personal börjar eller när ny utrustning, nya arbetsmetoder och liknande införs. Detta innebär att arbetsgivaren har en mycket vidsträckt skyldighet att förebygga arbetsolyckor.

Ansvar för arbetsmiljöbrott förutsätter att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och någon till följd av detta drabbas av den effekt som anges i p. 1 och 2 eller utsätts för fara enligt p. 3. Frågan om vem som hos arbetsgivaren/företaget bär det straffrättsliga ansvaret har utredningen behandlat i avsnitt 6.2. I första hand läggs ansvaret på företagaren själv. Då det gäller företag som drivs som juridiska personer har enligt praxis ledamöterna i den juridiska personens ledning ansetts ansvariga. Den verkställande direktören får, med hänsyn till den ställning han har enligt aktiebolagslagen, anses ingå i företagsledningen oavsett om han är ledamot av styrelsen. Straffansvaret placeras på ledamöter i företagsledningen därför att dessa har ett avgörande inflytande på hur rörelsen utövas.

I avsnitt 6.2 har även behandlats möjligheterna för ledningen av verksamheten att delegera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter rörande arbetsmiljöfrågor. Det är angeläget att det vid sådan delegering klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningens bestämmelser följs. De uttalanden som departementschefen gjorde i

propositionen till arbetsmiljölagen (1976/77:149 s. 373 f.) och som antagits av riksdagen bör vara vägledande. Där uttalades att för att ett uppdrag skall få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts självfallet att med delegering av ansvar följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Det förutsätts också att den till vilken delegering sker har behövlig erfarenhet och kunnande för uppgiften. Inom förvaltningen måste dessutom hänsyn tas till gällande instruktioner och vid behov ändring göras när delegering bör ske.

Arbetsgivaren har en skyldighet att se till "att arbetet planlägges och anordnas så, att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas". Detta innefattar inte bara en skyldighet för arbetsgivare att se till att arbetsmiljöbestämmelserna efterlevs och att arbetet planeras och anordnas på ett säkert sätt. Det innefattar också en skyldighet att se till att det inom företaget eller myndigheten finns en ändamålsenlig organisation med klara ansvarsförhållanden beträffande anordnandet och ledningen av arbetet. En viktig del av skyddsansvaret är att kontrollera och följa upp de åtgärder som vidtagits och eventuellt göra korrigeringar. Det finns anledning att återigen erinra om uttalanden i propositionen till arbetsmiljölagen. Där uttalades att om arbetarskyddet har eftersatts i fall då delegering har skett får bedömas om arbetsgivaren inte har varit försumlig vare sig vid val av person, genom bristande tillsyn eller på annat sätt och därför bör gå fri från ansvar. Oklarheter i fråga om ansvarsfördelning måste alltid falla inom företagsledningens ansvar. Har emellertid rätt delegering med åtföljande beslutsbefogenheter skett, kan motsvarande förpliktelser finnas för den som har trätt i arbetsgivarens ställe. I propositionen påpekades också att arbetsgivaren har en skyldighet att underrätta de anställda om till vem framställning skall ske i skyddsfrågor (7 § AMF). I vissa fall av underlåtenhet att sörja för tillfredsställande arbetsförhållanden kan ordningen härvidlag vara till ledning vid bedömning av frågor om vållande.

Arbetsgivaren har alltså huvudansvaret för arbetsmiljön. Även andra som är sysselsatta på en arbetsplats har enligt arbetsmiljölagstiftningen en skyldighet att medverka till en säker arbetsmiljö. Arbetstagare skall enligt 3 kap. 4 § AML följa givna föreskrifter samt använda de

skyddsanordningar och iakttaga den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Handlar arbetstagaren i strid mot arbetsgivarens instruktioner upphör dock inte därmed arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön utan han skall då ingripa. Att arbetstagaren har lång erfarenhet och stort yrkeskunnande medför inte heller att arbetsgivarens ansvar upphör eller minskar vare sig när det gäller arbetstagarnas förmåga att utföra konkreta arbetsuppgifter eller deras insikt om föreliggande risker. Även om en arbetstagare har vissa specialkunskaper kvarstår arbetsgivarens ansvar.

Det finns även andra som verkar på arbetsmiljöområdet och som har en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön. Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter maskin, redskap m.m. skall enligt 3 kap. 8 § AML se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall. Den som installerar sådan anordning skall enligt 3 kap. 10 § AML se till att behövliga skyddsanordningar sätts upp och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtas. Den som tillverkar, importerar eller överlåter ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall enligt 3 kap. 9 § AML vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka risker från skyddssynpunkt.

Ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön kan givetvis föreligga även om det i det enskilda fallet inte kan visas att någon detaljföreskrift har åsidosatts. Detta torde dock ofta vara fallet när en arbetsolycka inträffat. Det finns emellertid inte föreskrifter som täcker alla arbetssituationer och risker som förekommer i arbetslivet. Den skyldighet som arbetsgivaren har, att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall, innebär att en helhetsbedömning får göras i varje enskilt fall om man försummat sina skyldigheter på ett sådant sätt att straffbar oaktsamhet föreligger. Det kan exempelvis vara planeringen av ett visst arbete som varit bristfällig.

För ansvar enligt paragrafen krävs enligt första stycket 1 och 2 förutom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön

att någon till följd av detta avlider eller drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa. Gärningsmannen skall således genom oaktsamhet ha vållat effekten. Bedömningen är densamma som vid brotten vållande till annans död och vållande till kroppsskada. Det skall alltså finnas ett samband mellan åsidosättandet och den inträffade effekten. Det krävs emellertid inte något aktivt handlande. Bestämmelsen är tillämplig även vid underlåtenhet att avvärja effekten. Ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön sker vanligtvis inte genom ett aktivt handlande utan genom en underlåtenhet att vidta de åtgärder man är skyldig att göra enligt arbetsmiljöbestämmelserna.

För ansvar enligt första stycket 3 krävs att någon åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön och någon till följd av detta utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. I likhet med brottet framkallande av fara för annan krävs inte att någon effekt inträffat. I motsats till det brottet krävs för arbetsmiljöbrott endast oaktsamhet. Bestämmelsens tillämpning är dock begränsad av andra rekvisit som också gäller för framkallande av fara för annan. Det skall vara fara för dödsfall, svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Detta innebär en betydelsefull begränsning av det straffbara området. Dessutom krävs vad man kallar konkret fara, vilket innebär att fara skall ha uppkommit i det särskilda fall som föreligger till bedömande. Det räcker alltså inte att en viss situation till sin allmänna karaktär kan betecknas som farlig. Någon skall verkligen i det särskilda fallet ha blivit utsatt för fara. Det innebär dock inte att någon person redan vid handlingen eller underlåtenheten att handla måste ha utsatts för fara. Det är tillräckligt att en person senare kommer i farozonen.

Mellan arbetsmiljöbrott och brotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada och framkallande av fara för annan kan skenbar lagkonkurrens föreligga i vissa situationer. Arbetsmiljöbrott skall tillämpas i alla de fall där olyckan eller tillbudet inträffat på en arbetsplats och den som dödas, skadas eller utsätts för fara är arbetstagare eller någon annan som omfattas av arbetsmiljölagen. Det innebär att också t.ex. skolelever, värnpliktiga och vårdtagare i anstalt som utför an-

visat arbete omfattas. Även i de fall den person som drabbas vistas tillfälligt på arbetsplatsen under sin yrkesutövning, blir brottet arbetsmiljöbrott. I de fall det däremot är fråga om en helt utomstående person, t.ex. en person som på en gata passerar ett hus på vilket takarbeten pågår och han träffas och skadas av ett föremål som faller ner från taket, bör ett eventuellt brott i stället bedömas som vållande till kroppsskada enligt 3:7.

Eftersom arbetsmiljöbrott begås i utövandet av näringsverksamhet kan detta brott även grunda talan om utdömande av företagsbot som utredningen behandlat i avsnitt 6.3.5. Även om någon gärningsman inte åtalas, exempelvis därför att det inte går att utreda vem som varit ansvarig men det står klart att ett arbetsmiljöbrott är begånget, kan enbart talan om utdömande av företagsbot föras.

Straffskalan är i normalfallet böter eller fängelse i två år. Det innebär att straffmaximum är detsamma som för vållande till annans död och framkallande av fara för annan. Straffminimum är böter vilket överensstämmer med brotten vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan samt den ringa graden av vållande till annans död. Enligt paragrafens andra stycke stadgas för grovt brott fängelse från sex månader till fyra år. Detta överensstämmer med den grova graden av vållande till annnans död.

Vid bestämmande av påföljden skall vid bedömningen av hur allvarligt brottet är givetvis den skada som en olycka lett till vägas in. Mer betydelsefullt för gärningens straffvärde är dock graden av vållande. I domen bör självfallet också anges vilken punkt i paragrafens första stycke som tillämpats. Detta bör även tas med i domslutet.

3 kap. 12 §

Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 11 §. Eftersom kroppsskada eller sjukdom som vållas någon i verksamhet som arbetstagare i fortsättningen

blir att bedöma enligt det nya stadgandet om arbetsmiljöbrott har paragrafen ändrats i enlighet med detta. För arbetsmiljöbrott skall inte finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal. I övrigt har språkliga ändringar gjorts i paragrafen.

7.2 Lagen om ändring i arbetsmiljölagen

3 kap. 17 §

I betänkandet föreslås att arbetsgivare skall åläggas en skyldighet att underrätta även polisen om allvarligare arbetsolyckor och tillbud.

Paragrafen föreslås ändras så att regeringen får befogenhet att föreskriva om denna skyldighet.

7.3 Lagen om ändring i lagen om arbetsskadeförsäkring

8 kap. 1 §

I paragrafen har bestämmelserna om arbetsföreståndare tagits bort. Denna bestämmelse motsvarar enligt specialmotiveringen 31 och 32 §§ lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring där det talades om arbetsgivare eller arbetsföreståndare. Reglerna om arbetsföreståndare slopades emellertid i arbetarskyddslagen 1973. Bestämmelsen i lagen om yrkesskadeförsäkring ändrades dock inte och överfördes oförändrad till lagen om arbetsskadeförsäkring. Detta är alltså en följdändring till ändringarna 1973. I övrigt har paragrafen ändrats språkligt.

8 kap. 11 §

Straffbestämmelsen för den som underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 1 § föreslås tas bort för att ersättas av en förseningsavgift.

8 kap. 11 a §

I denna nya paragraf föreslås att en förseningsavgift skall införas för arbetsgivare som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 1 § inom föreskriven tid. Enligt nämnda paragraf skall en arbetsgivare omedelbart när han får kännedom om att en arbetsskada, dvs. en arbetsolycka eller annan skadlig inverkan i arbetet, har inträffat anmäla detta till allmän försäkringskassa. Om en arbetsgivare inte har anmält en inträffad arbetsskada två veckor efter det att han har fått kännedom om den, skall den allmänna försäkringskassan påföra honom en förseningsavgift med 500 kr. Efter olycksfall bör i normalfallet tiden kunna räknas från den dag arbetsolyckan inträffade. Det innebär i princip ett strikt ansvar. En arbetsgivare skall se till att verksamheten är så organiserad att han normalt får kännedom om olyckor samma dag eller senast någon dag efter att de inträffat. För varje arbetsskada som inte anmäls i tid skall förseningsavgift tas ut. Det innebär att om flera personer skadas vid samma olycka skall förseningsavgift tas ut för varje skadad som inte anmälts inom två veckor.

Förseningsavgiften kommer att omfattas av besvärsbestämmelsen som finns i 8 kap. 12 §. Det innebär att arbetsgivare som inte är nöjd med försäkringskassans beslut att ta ut förseningsavgift kan begära omprövning. Den som inte är nöjd med försäkringskassans omprövningsbeslut kan överklaga hos försäkringsrätten.

Försäkringskassan får enligt paragrafens andra stycke efterge förseningsavgiften om det finns särskilda skäl. Detta får beslutas efter ansökan. Förseningsavgiften kan endast efterges helt, någon nedsättning kan inte medges. Närmare föreskrifter om vad som är särskilda skäl får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Exempel på särskilda skäl kan vara att arbetsgivaren i ett litet företag på grund av sjukdom inte kunnat fullgöra anmälan i rätt tid. Ett annat exempel kan vara att arbetsgivaren inte fått kännedom om arbetsolyckan i tid för att hinna göra anmälan på grund av att den inträffat på en avlägsen, tillfällig arbetsplats.

7.4 Lagen om ändring i kommunalskattelagen

20 §

Eftersom den föreslagna förseningsavgiften i lagen om arbetsskadeförsäkring är av bestraffande karaktär bör den inte vara avdragsgill vid taxeringen. Därför föreslås ett tillägg om detta i paragrafen.

7.5 Förordningen om ändring i arbetsmiljöförordningen

2 §

I paragrafens första stycke har arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsolyckor och annan skadlig inverkan i arbetet utvidgats. I fortsättningen skall alla olyckor som inte är av lättare art omedelbart anmälas till yrkesinspektionen. Anmälningsskyldigheten skall inte vara begränsad till invalidiserande skador och skador som i övrigt kan medföra långvarig sjukdom eller framtida men. Underrättelseskyldigheten omfattar i stället alla olyckor som lett till personskada, om det inte är en lätt eller bagatellartad skada. Alla allvarliga tillbud skall också anmälas omedelbart. Som lättare skada bör bl.a. kunna anses de som kan antas leda till mindre än en veckas sjukskrivning. Skälet till att uttrycket utan dröjsmål har ändrats till omedelbart är att det är lättare att förstå ur språklig synpunkt. Det innebär ingen ändring i sak.

I andra stycket har arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsskador även till försäkringskassan förtydligats. Till försäkringskassan skall även lättare skador anmälas, bl.a. alla skador som lett till sjukskrivning. Vilka skador som skall anmälas framgår av 8 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeanmälan och statligt personskadeskydd. Eftersom försäkringskassan enligt 12 § samma förordning skall sända en kopia av arbetsskadeanmälan till yrkesinspektionen, innebär det att de lättare skadorna anmäls till yrkesinspektionen på detta sätt.

I tredje stycket har införts en skyldighet för arbetsgivarna att underrätta även polisen om arbetsolyckor som inträffar. Underrättelseskyl-

digheten är dock begränsad till olyckor som föranlett dödsfall eller svårare personskada.

20 §

Paragrafen har ändrats till följd av att vi föreslår att en ny paragraf skall införas i 3 kap. brottsbalken, som skall tillämpas i stället för 3 kap. 7-9 §§ vid arbetsolyckor och allvarliga tillbud till arbetsolyckor.

7.6 Förordningen om ändring i förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd

10 §

Paragrafen har ändrats på samma sätt som 8 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

29 §

I en ny p. 3 föreslås att riksförsäkringsverket skall bemyndigas att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 11 a § lagen om arbetsskadeförsäkring.

8 GENOMFÖRANDET AV FÖRSLAGEN

8.1 Kostnader

8.1.1 Investeringar för en bättre arbetsmiljö är lönsamma

Arbetsolyckor medför stora kostnader såväl för dem som drabbas av olyckor som för samhället. Även arbetsgivarna drabbas av kostnader.

Nordiska ministerrådet har tillsatt en ämbetsmannakommitté för arbetsmiljöfrågor. På uppdrag av den har i Danmark gjorts en beräkning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av arbetsolyckor i rapporten Arbejdsulykker i Norden - Samfundsøkonomiske konsekvenser (1987). I rapporten beräknas de totala samhällsekonomiska kostnaderna för inträffade arbetsolyckor som inte har dödlig utgång i Norden årligen uppgå till ca 12 miljarder Dkr. i 1986 års priser. Dessa kostnader skulle avse sjukvårdskostnader, produktionsbortfall på grund av sjukfrånvaro, kostnader för utslagning från arbetsmarknaden och produktionsbortfall på grund av annat än den skadades sjukfrånvaro. Enligt rapporten skulle detta vara en minimiuppskattning, bl.a. därför att statistiken över antalet arbetsolyckor som inträffar är bristfällig.

Det skäl som brukar anföras mot att göra investeringar för en säker arbetsmiljö är att kostnaderna är för stora. Dessa investeringar är dock i regel lönande såväl ur samhällsekonomisk synpunkt som för företaget eller förvaltningen genom att man slipper ifrån de kostnader som arbetsskador medför.

Det finns också beräkningar som visar att arbetsmiljöinvesteringar kan vara även direkt företagsekonomiskt lönsamma. Ett exempel på detta är faktamaterialet Miljö & Ekonomi som tagits fram år 1986 av industrins arbetsgivareförbund Sveriges Verkstadsförening, Stål- och Metallförbundet, Sveriges Skogsindustriförbund och SAF:s Allmänna Grupp samt tjänstemannaorganisationerna Svenska Industritjänstemannaförbundet och Sveriges Civilingenjörsförbund . I detta material som omfattar tolv faktahäften visas bl.a. att bra arbetsmiljö lönar sig och hur det med en beräkningsmodell är möjligt att ekonomiskt kalkylera vilket investe-

ringsutrymme som finns för olika miljöförbättringar. Den bärande tanken är att det handlar om att se arbetsmiljön och produktionsekonomin i ett helhetsperspektiv. Detta material distribueras av Arbetarskyddsnämnden. Arbetsmiljöfonden har ekonomiskt stött projektet. Liknande beräkningar har också gjorts av Arbetsgivarföreningen SFO. I skriften Mänsklig miljö - lönande investering (1987) visar även SFO att investeringar för en bättre arbetsmiljö i många fall är direkt eller indirekt ekonomiskt lönsamma. Vidare skriver man att för att miljöarbetet skall bli effektivt - såväl resultats- som kostnadsmässigt - måste det integreras bättre i planering och ledning av produktionen än vad som för närvarande oftast är fallet. Ansvarsfördelningen måste klargöras inom arbetsplatsens hela organisation, de ansvariga måste få befogenheter och kompetens osv.

Utredningen instämmer i att det är viktigt att arbetsmiljön och produktionen ses i ett helhetsperspektiv. Arbetsgivarna har givetvis en skyldighet att vidta de åtgärder som krävs enligt arbetsmiljölagstiftningen även om de inte är företagsekonomiskt lönsamma. Att investeringarna dessutom ofta är lönsamma innebär dock att arbetsgivarna har ytterligare ett incitament att förbättra arbetsmiljön.

8.1.2 Kostnader för berörda myndigheter

Vi har i avsnitt 5.1.3 föreslagit åtgärder för att förmå arbetsgivarna att anmäla arbetsolyckor till försäkringskassan snabbare än för närvarande. En förseningsavgift skall tas ut om anmälan inte gjorts inom en viss tid. Detta bör dock inte medföra något påtagligt merarbete för försäkringskassorna eftersom denna anmälningsskyldighet finns redan i dag, men fullgörs oftast först efter en förfrågan från försäkringskassan. Syftet med förseningsavgiften är att förmå fler arbetsgivare att direkt självmant göra anmälan till försäkringskassan. Möjligen kan det i inledningsskedet bli ett visst merarbete för försäkringskassorna innan företagen utarbetat rutiner för anmälan. På något längre sikt bör dock förslagen närmast leda till mindre arbete, om syftet uppnås att fler arbetsgivare självmant börjar skicka in arbetsskadeanmälan omedelbart utan att kassan behöver göra någon förfrågan. Totalt sett bör

därför inte någon kostnad uppkomma för försäkringskassorna i anledning av våra förslag i denna del.

Beträffande ASS och YI föreslår vi ändrade handläggningsrutiner. De bör agera fastare mot arbetsgivare som inte följer arbetsmiljölagstiftningen. Deras sakkunskap bör också i större utsträckning än i dag utnyttjas vid polisens utredning av arbetsolyckor och andra misstänkta arbetsmiljöbrott. Detta bör genom lämplig omprioritering kunna åstadkommas utan att några ytterligare resurser tillförs arbetarskyddsverket. Genom ett bättre utnyttjande av sanktionssystemets möjligheter i det förebyggande tillsynsarbetet, som vi utvecklat i avsnitt 5.2.1.1, bör YI:s resurser totalt sett kunna utnyttjas på ett effektivare sätt. Detta synsätt överensstämmer väl med den ökade uppmärksamhet som YI avses att ägna frågor om ansvar och ansvarsfördelning inom företag och förvaltningar.

Kostnaderna för den utökade informations- och utbildningsverksamheten om sanktionssystemet som vi förespråkat i 5.3.1 bör, på samma sätt som för de där nämnda informationsdagarna, kunna tas ut genom avgifter för deltagarna. Arbetsmiljöfonden bidrar också med medel till denna verksamhet. För den länsvisa utbildnings- och informationsverksamhet tillsammans med polis och åklagare som vi förespråkat i avsnitt 5.3.2 behöver dock arbetarskyddsverket få ett anslagstillskott. Kostnader för resor, föredragshållare m.m. kan uppskattas till ca femtio tusen kronor per län i genomsnitt, dvs. totalt drygt en miljon kronor.

Vi har i avsnitt 5.1.2 föreslagit att arbetsgivarna skall åläggas en skyldighet att underrätta även polisen om arbetsolyckor som lett till dödsfall eller svårare personskada. Genom att underrättelseskyldigheten är begränsad till de allvarligaste olyckorna bör dock inte antalet anmälningar bli så stort att det medför några påtagliga resursproblem för polisen. De ärenden som torde tillkomma är framför allt de fall där larmcentralen aldrig kopplas in därför att sjuktransporten ordnas på annat sätt.

Vi har också föreslagit att enhetliga anvisningar och rutiner utarbetas för polisens arbete. Detta kommer inte att medföra några kostnader för

polisen utan tvärtom leda till att arbetet effektiviseras. Förslaget att YI:s sakkunskap skall tas till vara bättre än i dag vid utredning av dessa ärenden kommer också att underlätta polisens arbete. Den ytterligare utbildning av lokala handledare som vi föreslår kommer dock att medföra kostnader för polisen. Dessa kurskostnader bör täckas centralt av RPS genom att de får ett särskilt anslag för detta. Den lokala eller regionala utbildning som dessa sedan skall medverka i bör göras i samarbete med åklagarväsendet, eftersom brottsutredningar skall göras i samarbete mellan dessa. Kostnaderna bör dock täckas centralt. Totalt bör RPS få ett anslag på 0,5 milj.kr. för utbildningsinsatser. Därutöver bör dock, under förutsättning att anmälningarna till polisen inte ökar mycket markant, våra förslag inte medföra att några ytterligare resurser behöver tillföras.

För åklagarnas del innebär våra förslag att de får ett större ansvar för utredningen av dessa ärenden genom att de normalt skall leda förundersökningen. Detta kommer att innebära en ökad arbetsbörda i framför allt de åklagardistrikt och hos de regionåklagarmyndigheter som i dag handlägger få ärenden av denna typ. Att leda förundersökningen behöver dock inte vara så arbetskrävande eftersom själva utredningsarbetet utförs av polisen. Genom att utbildningen av polisen skall förbättras och YI:s och andra tillsynsmyndigheters sakkunskap skall utnyttjas mera bör också polisutredningarna bli bättre i fortsättningen. Genom detta och genom att åklagarna leder förundersökningen underlättas också deras möjligheter att besluta i åtalsfrågan. Därför innebär inte våra förslag så stor ökad arbetsbelastning för åklagarna som de först kan ge intryck av. Vi föreslår därför inte något resurstillskott. Den utbildning som vi föreslår för åklagare och poliser, i första hand regionalt, bör anordnas av RÅ i samråd med RPS. Den kommer att medföra kostnader som inte ryms inom nuvarande anslagsramar. RÅ bör få ett särskilt anslag för detta på 0,5 milj.kr.

Domstolsverket bör också få ett särskilt anslag på 0,2 milj.kr. för att kunna anordna ett par seminarier om arbetsmiljöbrott för domare.

8.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Tidpunkten för ikraftträdandet är beroende av tidsåtgången för remissförfarande samt behandling i regeringskansli och riksdag. Lagändringarna bör med hänsyn till detta kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 1989.

Övergångsbestämmelser till ändringarna i brottsbalken

Beträffande lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet skall bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen beaktas. Där föreskrivs att svårare brottspåföljd inte får åläggas än den som var föreskriven när den brottsliga gärningen förövades. Dessutom skall beaktas bestämmelsen i 5 § BrP, att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte en därefter antagen ny lagstiftning leder till frihet från straff eller lindrigare straff.

Det innebär att den nya straffbestämmelse vi föreslår i 3 kap 10 § endast får tillämpas på gärningar som har begåtts efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs inte.

SÄRSKILT YTTRANDE

av sakkunniga Hans Granqvist, Lars Herlin och Åke Schön

Sakkunnige Henry Lunde insjuknade allvarligt under julhelgen 1987. Han förklarade sig dessförinnan dela de synpunkter som vi framför i detta yttrande. På grund av sin sjukdom har han dock inte haft möjlighet att se den slutliga utformningen av yttrandet, ej heller att underteckna detta.

Utredningen har enligt direktiven haft till uppgift att i första hand göra en kartläggning av hur sanktionssystemet i praktiken fungerar i samband med arbetsolyckor. Kartläggningen avsågs bl.a. ge underlag för att bedöma om regelsystemet som sådant företer brister eller om detta gäller i fråga om tillämpningen av de sanktionsmöjligheter som nu finns. Med stöd av vad som framkommit i kartläggningsdelen skulle utredningen enligt direktiven närmare överväga och redovisa de förslag till åtgärder som bedöms lämpliga för att undanröja eventuella brister i systemet.

Vi är inledningsvis angelägna om att understryka att vi anser att det är bra att det finns ett sanktionssystem som kan bidra till att upprätthålla respekten för arbetsmiljöreglerna och i förekommande fall beivra brott mot dessa regler. Vi menar också att det kan ligga ett värde i att göra en översyn av systemet för att se om det fungerar eller om det behöver kompletteras i något avseende.

En förutsättning för att systemet skall fungera är - som utredningen konstaterar - att det finns goda kunskaper om regelsystemet såväl hos tillsynsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter som hos arbetsgivare och arbetstagare.

Kartläggningsdelen i betänkandet visar att utbildnings- och informationsinsatser krävs på detta område. I detta sammanhang vill vi framhålla, vilket inte klart framgår av betänkandet, att parterna på

arbetsmarknaden, såväl var för sig som gemensamt, under många år gjort betydande insatser i detta syfte. En viktig kanal på den privata sidan är t.ex. Arbetarskyddsnämnden, som är ett gemensamt informations- och utbildningsorgan för SAF, LO och PTK. När det gäller frågor som rör arbetsgivaransvaret har på senare år både de privata och offentliga arbetsgivarorganisationerna tagit fram egna utbildningsmaterial som anpassats efter olika branschers behov. På detta område bedriver organisationerna fortlöpande utbildning i olika former.

Vissa av utredningens förslag grundar sig på slutsatser som enligt vår mening är bristfälligt underbyggda. Detta gäller framför allt förslaget att vid brottet "framkallande av fara för annan" ersätta rekvisitet grov oaktsamhet med oaktsamhet samt förslaget att arbetsgivare i vissa fall skall underrätta polisen om inträffade arbetsolyckor.

Kartläggningsdelen i betänkandet visar enligt vår mening att det inte är regelsystemet som brister utan snarare tillämpningen av de nuvarande sanktionsmöjligheterna. Vår uppfattning är att gällande kriminalisering i brottsbalken och i arbetsmiljölagen i och för sig är fullt tillräcklig för att uppnå önskade preventiva effekter. För att ytterligare förstärka dessa kan det dock finnas anledning att markera vissa delar i sanktionssystemet, t.ex. genom att i brottsbalken införa en ny straffreglering av arbetsmiljöbrott. I betänkandet betonas särskilt det pedagogiska värdet av en sådan åtgärd. Vi kan dock inte förstå att det från vare sig pedagogisk eller systematisk synpunkt skulle ligga någon fördel i att sammanföra arbetsmiljöbrotten i en paragraf såsom utredningen föreslår. Eftersom vi inte kan se något motiv för en straffskärpning anser vi att alternativet med tre nya paragrafer, i vilka såväl rekvisiten som strafflatituderna är desamma som för de allmänna motsvarande brotten i 3 kap. 7-9 §§ brottsbalken, är att föredra.

I båda alternativen har utredningen beträffande framkallande av fara föreslagit att det för att bestämmelsen skall bli tillämplig endast skall krävas oaktsamhet och inte grov oaktsamhet som enligt nuvarande bestämmelse i 3 kap. 9 § brottsbalken.

Vi har svårt att förstå att andra brottsrekvisit skall gälla för framkallande av fara för arbetstagare än för framkallande av fara för annan. Vi anser att det skulle leda till för rättsmedvetandet stötande resultat om samma slags beteende skulle vara straffbart innanför t.ex. ett fabriksområde och icke straffbart utanför området.

När brottet framkallande av fara för annan infördes i brottsbalken noterades att eftersom det i paragrafen för straffbarhet inte krävdes att någon effekt inträffat eller ens åsyftats det straffbara området i stället begränsats genom kravet på grov oaktsamhet. Detta synsätt gör sig gällande med samma styrka i dag.

Utredningen har enligt vår mening inte angett några övertygande skäl för att sänka kravet på det subjektiva rekvisitet från grov oaktsamhet till oaktsamhet. Vi anser därför att det även vid arbetsmiljöbrott skall krävas grov oaktsamhet för att framkallande av fara skall vara straffbart.

I betänkandet föreslås att en skyldighet införs för arbetsgivare att, vid sidan av en utvidgad anmälningsskyldighet till yrkesinspektionen, underrätta även polisen om arbetsolyckor som lett till dödsfall eller svårare personskada. Skälet härtill är enligt betänkandet att antalet arbetsolyckor som kommer till polisens kännedom är lågt. Detta påstående bygger på det faktiska antal olyckor som kommit till polisens kännedom jämfört med det totala antalet inträffade arbetsolyckor. Eftersom ingen analys gjorts av hur många av samtliga inträffade arbetsolyckor som borde ha polisanmälts är det enligt vår mening omöjligt att avgöra om de olyckor som faktiskt kommit till polisens kännedom är få eller ej.

Yrkesinspektionen är under arbetarskyddsstyrelsen tillsynsmyndighet över arbetsmiljölagstiftningens efterlevnad. Det är till yrkesinspektionen som arbetsgivaren vänder sig för att t.ex. få råd och hjälp i arbetsmiljöfrågor. Det är också till yrkesinspektionen som arbetsgivaren har en skyldighet att anmäla "svårare" arbetsolyckor. När det gäller denna anmälningsskyldighet konstateras i betänkandet att ett av skälen till att bestämmelsen inte fyller sin funktion torde vara att

den är svårtolkad beträffande vilka olyckor och tillbud som skall anmälas. I betänkandet föreslås nu att arbetsgivarens skyldighet att omedelbart anmäla olycksfall till yrkesinspektionen skall utvidgas till att omfatta alla olycksfall som inte är "av lättare art". Yrkesinspektionen kommer härigenom att ges ökade möjligheter att bedöma olyckans karaktär och de åtgärder som kan vara befogade att vidta för att hindra att liknande olyckor inträffar i framtiden. Tolkningssvårigheterna kvarstår emellertid oförändrade - det kan inte anses vara lättare att tolka vad som är olycksfall "av lättare art" än vad som är "svårare" personskada.

Utredningen föreslår dock vidare att arbetsgivaren skall åläggas att omedelbart underrätta polisen om olycksfall i arbete som "föranlett dödsfall eller svårare personskada".

Slutligen skall arbetsgivaren liksom hittills skriftligen anmäla alla arbetsskador till försäkringskassan. Denna bestämmelse har i betänkandet kompletterats med en förseningsavgift om 500 kronor.

Arbetsgivarna kommer därmed att vara tvungna att dels anmäla alla arbetsolyckor till försäkringskassan, dels pröva omfattningen av sin anmälningsskyldighet till yrkesinspektionen respektive polisen på två olika grunder. Detta kan inte vara rimligt.

Arbetsgivarna har redan i dag skyldighet att anmäla olycksfall till två olika myndigheter. Inte minst mot bakgrund av de positiva strävanden mot färre, enklare och klarare regler som f.n. bedrivs inom statsförvaltningen är det olämpligt att införa krav på anmälningsskyldighet till ytterligare en myndighet. De omständigheter som utredningen själv anger som skäl till att den nuvarande anmälningsskyldigheten enligt 2 § arbetsmiljöförordningen enligt utredningens uppfattning inte fungerar kvarstår dessutom och förstärks ytterligare om en ny anmälningsskyldighet införs.

Arbetsgivaren bör på arbetsmiljöområdet ha en enda tillsynsmyndighet att kommunicera med. En skyldighet att underrätta polisen bör - om den anses nödvändig - läggas på yrkesinspektionen, som med sin sakkunskap

på arbetsmiljöområdet har bättre förutsättningar att bedöma om polisen behöver kopplas in när en arbetsolycka har inträffat.

Kostnader

Vi anser att de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag är klart underskattade. Om de av utredningen önskade effekterna skall uppnås förutsätter detta stora insatser från olika aktörers sida. Utbildning och information kräver betydligt större ekonomiska insatser än vad som framgår av betänkandet. Vi är också övertygade om att de ytterligare insatser som förutsätts från myndigheternas sida inte kan klaras utan betydande resurstillskott. Utredningens uppskattningar av kostnaderna är enligt vår mening bristfälligt motiverade och alltför allmänt hållna.

Bilaga

Förslag till blankett för polisens förfrågan till yrkesinspektionen

Olycksfallsadress: Polisens Dnr: K .....

..... Handläggare: .....

Yrkesinspektionsdistrikt Polisdistrikt

Vilken åtgärd kommer yrkesinspektionen att vidta med anledning av bifogade anmälan?

Arb.st.nr

SVARSUPPGIFT TILL POLISDISTRIKTET ATT INSÄNDAS INOM EN VECKA

Händelsen föranleder följande åtgärd:

☐ Arbetsskadeutredning/rapport kommer sannolikt att göras av YI.
En kopia kommer att skickas till polisen.

☐ Annan dokumentation (PM) kommer att upprättas.
En kopia kommer att skickas till polisen.

☐ Annan åtgärd från YI:s sida. Vilken? .....
.....
.....

☐ Åtgärd ännu inte beslutad. Ärendet är under handläggning.
Vi återkommer med besked.

Ort och datum.....

....

Inspektörens namn DC/BDC

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10109-2
ISSN 0375-250X