

Beskæftigelsesministeriet

Arbejdstilsynet

Lovovervågning

Redegørelse om Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø

**(Begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar og skærpelse af straffene for visse
overtrædelser, der begås af ansatte m.v.)**

2006-2009

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1. Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø	3
1.2 Hensigten med reglerne om begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar og skærpelse af straffen for visse overtrædelser, der begås af ansatte	3
1.3 Arbejdstilsynets administration af reglerne om begrænset strafansvar for arbejdsgiveren og skærpet straf for ansatte.	4
1.3.1 <i>Praksis over for arbejdsgivere</i>	4
1.3.2 <i>Praksis over for ansatte</i>	5
1.3.3 <i>Sager, der ikke egner sig til strafferetlig behandling</i>	6
1.4. Retspraksis vedrørende begrænset ansvar for arbejdsgiveren og skærpet straf for ansatte.	7
1.4.1. <i>Retspraksis vedrørende arbejdsgivere</i>	7
1.4.2. <i>Retspraksis vedrørende ansatte</i>	9
1.5. Retspraksis generelt	9
2. Hørte myndigheder og organisationer	10
2.1. Sammenfatning af høringssvarene	11
3. Beskæftigelsesministeriets vurdering og bemærkninger	15
4. Konklusion	18

1. Indledning

1.1. Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø.

Lov nr. 300 af 19. april 2006 om ændring af lov om arbejdsmiljø indførte bestemmelser om begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar for visse arbejdsmiljøovertrædelser, ligesom loven indførte bestemmelser om skærpelse af straffene for ansatte i visse situationer.

Loven om begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar og skærpelse af straffene for visse overtrædelser, der begås af ansatte m.v., blev udvalgt til lovovervågning med det formål at undersøge, om loven har levet op til formålet.

Loven indeholdt også en række bestemmelser, der var konsekvensændringer som følge af kommunalreformen. Disse bestemmelser er ikke nærmere omtalt i denne redegørelse.

1.2 Hensigten med reglerne om begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar og skærpelse af straffen for visse overtrædelser, der begås af ansatte.

Forud for lovændringen var arbejdsgiveren ansvarlig for alle arbejdsmiljøovertrædelser på virksomheden. Det betød, at arbejdsgiveren kunne straffes i situationer, hvor arbejdsgiveren havde sørget for, at arbejdsforholdene var forsvarlige, havde instrueret de ansatte fyldestgørende og havde ført effektivt tilsyn med, at arbejdet blev udført forsvarligt.

De ansatte kunne forud for lovændringen også straffes for arbejdsmiljøovertrædelser, hvis den ansatte havde handlet forsætligt eller groft uagtsomt, og hvis den ansatte havde mulighed for at udføre arbejdet på lovlig vis. Forud for lovgivningen blev der alene rejst tiltale mod den ansatte, hvis der samtidig blev rejst tiltale mod arbejdsgiveren.

Hensigten med forslaget var, at arbejdsgiveren ikke længere skulle gøres strafferetligt ansvarlig for ansattes overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne, hvis arbejdsgiveren havde gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø. Der blev derfor med virkning fra 28. april 2006 indført en bestemmelse i lovens § 83, stk. 3, hvorefter arbejdsgiveren ikke kan pålægges bødeansvar i det omfang, arbejdsgiveren har opfyldt sine pligter efter arbejdsmiljølovens kapitel 4, hvis ansatte overtræder reglerne om brug af personlige værnemidler, brug

af udsagningsforanstaltninger, brug af beskyttelsesudstyr eller sikkerhedsforanstaltninger, anvendelse af forsvarlige arbejdsmetoder eller krav om certifikater til kran og gaffeltruck.

Reglerne om arbejdsgiverens begrænsede strafansvar er en undtagelse til selskabsansvaret i straffelovens kapitel 5.

Hensigten med forslaget var også, at ansatte skulle gøres mere bevidste om deres del af ansvaret for et godt arbejdsmiljø. Hensigten var dermed at forhindre, at den ansatte, uden at dette kunne lastes arbejdsgiveren, groft tilsidesatte reglerne i arbejdsmiljølovgivningen. Derfor blev der indført en bestemmelse i lovens § 82, stk. 3, hvorefter de ansatte kan idømmes en skærpet bøde for forsætlig eller groft uagtsom overtrædelse af arbejdsmiljølovens krav om anvendelse af personlige værnemidler, anvendelse af udsagningsforanstaltninger, anvendelse af beskyttelsesudstyr eller sikkerhedsforanstaltninger, anvendelse af forsvarlige arbejdsmetoder, eller certifikater til kran eller gaffeltruck.

Loven indebærer, at det frem over er muligt at straffe den ansatte, selv i de situationer hvor arbejdsgiveren ikke bliver straffet.

1.3 Arbejdstilsynets administration af reglerne om begrænset strafansvar for arbejdsgiveren og skærpet straf for ansatte.

En sag egner sig til strafferetlig behandling, når der objektivt set er sket en overtrædelse af en arbejdsmiljøregel, når overtrædelsen kan tilregnes nogen, dvs. overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og når der er årsagssammenhæng. Der skal være tilstrækkeligt bevis for alle tre kriterier. Arbejdstilsynet indstiller i sådanne sager til politiet, at der bliver rejst tiltale, eller udsteder selv et administrativ bødeforelæg.

1.3.1 Praksis over for arbejdsgivere

I tilfælde, hvor Arbejdstilsynet i forbindelse med tilsyn konstaterer en grov overtrædelse af klare og velkendte regler, som indebærer en konkret sikkerheds- eller sundhedsfare, foretages der efterfølgende en vurdering af, om arbejdsgiveren skal politianmeldes eller have et administrativt bødeforelæg. I forbindelse med denne vurdering tager Arbejdstilsynet ud fra de foreliggende oplysninger stilling til, om arbejdsgiveren har opfyldt sine pligter efter lovens kapitel 4.

Hvis arbejdsgiveren har opfyldt alle sine pligter efter kapitel 4, søges arbejdsgiveren ikke gjort strafferetligt ansvarlig for overtrædelsen, hvor den ansatte overtræder arbejdsmiljølovgivningen. Dette gælder også ved

anonyme overtrædelser (det vides ikke, hvem der har begået overtrædelser) og ved kumulative overtrædelser (overtrædelse begået af flere i forening). I disse situationer henlægger Arbejdstilsynet sagen.

Hvis arbejdsgiveren ikke har opfyldt alle sine pligter efter lovens kapitel 4, foretager Arbejdstilsynet en strafferetlig sagsbehandling af sagen. Dette kan enten ske ved, at Arbejdstilsynet indstiller til politiet, at der rejses tiltale mod arbejdsgiveren, eller ved at Arbejdstilsynet fremsender et administrativt bødeforlæg direkte til arbejdsgiveren, hvis der er tale om en klar og ukompliceret sag. Når Arbejdstilsynet indstiller, at der rejses tiltale, redegøres der i tiltaleindstillingen for, hvorfor Arbejdstilsynet vurderer, at straffrihedsreglen ikke finder anvendelse, herunder for, hvilke pligter arbejdsgiveren vurderes ikke at have opfyldt.

Når Arbejdstilsynet skal vurdere, om arbejdsgiveren har opfyldt alle sine pligter efter lovens kapitel 4, lægges der vægt på følgende forhold:

- om arbejdsgiveren har sørget for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige,
- om arbejdsgiveren har planlagt arbejdet, så det kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt,
- om det nødvendige og egnede sikkerhedsudstyr er til stede og lovligt kan bruges,
- om arbejdsgiveren har ført effektivt tilsyn med arbejdet,
- om arbejdsgiveren har instrueret sine ansatte i det konkrete arbejde, så det kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt,
- om arbejdsgiveren har udarbejdet en arbejdspladsvurdering, og
- om arbejdsgiveren har sørget for, at der er en sikkerhedsorganisation, hvor dette kræves.

1.3.2 Praxis over for ansatte

I tilfælde, hvor Arbejdstilsynet konstaterer en grov overtrædelse af klare og velkendte regler, som indebærer en konkret sikkerheds- eller sundhedsfare, foretages der også en vurdering af, om den ansatte kan gøres strafferetligt ansvarlig for overtrædelserne. Hvis dette er tilfældet, vurderes det, om der er grundlag for at skærpe bøden til den ansatte. I denne vurdering indgår, om arbejdsgiveren har opfyldt alle sine pligter efter lovens kapitel 4, samt om den ansatte forsætligt eller groft uagtsomt har overtrådt arbejdsmiljølovens krav om

- anvendelse af personlige værnemidler,
- anvendelse af udsagningsforanstaltninger,
- anvendelse af beskyttelsesudstyr eller sikkerhedsforanstaltninger,

- anvendelse af forsvarlige arbejdsmetoder, eller
- certifikater til kran eller gaffeltruck.

Hvis Arbejdstilsynet vurderer, at arbejdsgiveren har opfyldt alle sine pligter, jf. de i slutningen af pkt. 1.3.1 nævnte forhold, og hvis den ansattes overtrædelse er sket forsætligt eller groft uagtsomt, udarbejdes der en indstilling til anklagemyndigheden om, at der kun rejses tiltale mod den ansatte med påstand om skærpet straf efter lovens § 82, stk. 3. Arbejdstilsynet redegør i tiltaleindstillingen for, hvorfor strafskærpsreglen finder anvendelse, herunder hvorfor det vurderes, at arbejdsgiveren har opfyldt alle sine pligter efter kapitel 4.

1.3.3. Sager, der ikke egner sig til strafferetlig behandling.

Der er gennem årene dannet fast praksis for, hvilken type overtrædelser Arbejdstilsynet indstiller til direkte tiltale uden forudgående påbud. Det er typisk overtrædelser, hvor der er stor risiko for sikkerheds- eller sundhedsfare. De typiske områder for direkte politianmeldelse uden forudgående påbud omfatter fx fare for nedstyrtning og gennemstyrtning, fare for sammenstyrtning og sammenskridning ved jordarbejde, arbejde med farlige stoffer og materialer uden sikkerhedsforanstaltninger, hvis unge arbejder alene og ved ulovligt børnearbejde mv.

Arbejdstilsynet vurderer ligesom politiet, hvorvidt der skal rejses sag for den pågældende overtrædelse, hvor det afgørende er, om sagen kan føre til domfældelse (opportunitetsprincippet).

Den primære årsag til, at Arbejdstilsynet ikke finder en sag egnet til strafferetlig behandling er, at sagen på grund af utilstrækkelige beviser ikke vurderes at kunne føre til domfældelse. Der skal bl.a. kunne føres bevis for de faktiske omstændigheder, tilregnelsen, og at der er sket en strafbar overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

I de strafferetlige overvejelser om, hvorvidt arbejdsgiveren kan straffes, indgår også en vurdering af beviset for, at arbejdsgiveren *ikke* har opfyldt sine pligter efter arbejdsmiljølovens kapitel 4. Det medfører, at sager, hvor der er sket en anonym eller en kumulativ overtrædelse, heller ikke vil være egnet til strafferetlig behandling, hvis det ikke kan bevises, at arbejdsgiveren har tilsidesat sine forpligtelser efter kapitel 4.

I forhold til straffesager mod de ansatte er der en langvarig praksis for ikke at strafforfølge ansatte eller en nær pårørende, hvis den ansatte er kommet til skade ved overtrædelsen. Det gælder uanset den ansattes forsætlige eller groft uagtsomme overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

Hvis Arbejdstilsynet vurderer, at det ikke er muligt fx ved politiets efterforskning at skaffe de nødvendige beviser for, at der er grundlag for at søge arbejdsgiveren eller andre involverede straffet, slutes sagen i Arbejdstilsynet, fordi den ikke findes egnet til strafferetlig behandling.

Uanset at en sag ikke findes egnet til strafferetlig behandling, vil tilsynssagen og eventuelle administrative reaktioner i form af påbud, strakspåbud, forbud m.v., fortsat følge den sædvanlige sagsgang.

Arbejdstilsynet har siden de nye regler trådte i kraft registreret det antal sager, der henholdsvis egner og ikke egner sig til strafferetlig behandling:

År	Antal sager egnet til strafferetlig behandling (tiltaleindstillinger + adm. bøder)	Antal sager ikke egnet til strafferetlig behandling
2006	488	271*
2007	639	531
2008**	484	701
2009**	641	758

*Forskellen i antallet fra 2006 og frem skyldes en ny og mere sikker IT-registrering, som blev indført i 2007.

** Ved den foretagne høring i forbindelse med udarbejdelse af redegørelsen forelå de endelige tal for 2008 og 2009 endnu ikke. Det blev i den forbindelse oplyst, at der var ca. 500 sager i 2008 og ca. 375 sager frem til den 1. oktober 2009, som var egnede og henholdsvis 701 i 2008 og 622 frem til den 1. oktober 2009 som ikke var egnede.

Arbejdstilsynet skønner ud fra en stikprøvevis optælling, at ca. 10-20 procent af de sager, som Arbejdstilsynet finder uegnet til strafferetlig behandling, skyldes, at arbejdsgiveren vurderes at have opfyldt sine pligter efter kapitel 4, eller at Arbejdstilsynet ikke har haft det tilstrækkelige faktuelle, bevismæssige grundlag for at udelukke, at reglerne om arbejdsgiverens begrænsede ansvar fandt anvendelse.

1.4. Retspraksis vedrørende begrænset ansvar for arbejdsgiveren og skærpet straf for ansatte.

1.4.1. Retspraksis vedrørende arbejdsgivere

Arbejdstilsynet har fra perioden fra den 28. april 2006, hvor loven trådte i kraft, til den 1. oktober 2009 gennemgået 82 domme, der tager stilling til arbejdsgiverens strafansvar. Arbejdsgiverne er blevet frifundet i 16 sager, og er blevet fundet skyldig i 66 sager.

Af de 16 frifindende domme er der i 12 domme sket frifindelse, fordi retten har vurderet, at arbejdsgiveren har opfyldt sine pligter efter lovens kapitel 4 og derfor er straffri efter arbejdsmiljølovens § 83, stk. 3. Fælles for afgørelserne er, at retten i hvert enkelt tilfælde har foretaget en konkret vurdering af de afgivne

vidneforklaringer og de i øvrigt foreliggende oplysninger om, hvilket sikkerhedsudstyr, den ansatte havde til rådighed, hvilken form for instruktion, der er givet til den ansatte, samt hvor ofte arbejdsgiveren har ført tilsyn med, om arbejdet blev udført forsvarligt.

I de resterende fire sager skyldtes frifindelserne i to af sagerne, at der ikke fandtes tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for, at der var begået en strafbar overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen. I en af sagerne fandtes den ansattes handling så atypisk og upåregnelig, at der ikke var grundlag for at gøre strafansvar gældende mod arbejdsgiveren. I den sidste sag var frifindelsen begrundet med, at den tiltaltes personligt ejede virksomhed var ophørt på domstidspunktet, hvorfor der skete frifindelse efter anklagemyndighedens påstand.

Af de 66 domme, hvor arbejdsgiveren er fundet skyldig, er der i 29 sager taget direkte stilling til, om arbejdsgiveren har opfyldt sine pligter efter lovens kapitel 4. I 6 af disse sager er der henvist til mere en én begrundelse for, hvorfor arbejdsgiveren ikke har opfyldt sine forpligtigelser efter lovens kapitel 4. 6 gange har retten fundet, at der ikke var stillet det nødvendige sikkerhedsudstyr til rådighed for den/de ansatte. 12 gange har retten vurderet, at den/de ansatte ikke havde fået tilstrækkelig instruktion i arbejdet, og 13 gange har retten vurderet, at der ikke var ført et effektivt tilsyn med arbejdets udførelse. 4 gange har retten af andre årsager vurderet, at overtrædelsen ikke var omfattet af § 83, stk. 3, fx fordi overtrædelsen vedrørte planlægningen og tilrettelæggelsen af arbejdet, hvilket er arbejdsgiverens ansvar alene.

Fælles for sagerne er, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af de oplysninger om sikkerhedsudstyr, instruktion og tilsyn, der er fremkommet under sagens behandling. I afvejningen er ligeledes indgået en vurdering af, om det konkrete arbejdes særlige farlighed, eller den ansattes alder eller mangel på erfaring eller øvrige forudsætninger medfører, at der stilles særlige krav til den instruktion og det tilsyn, arbejdsgiveren skal sørge for.

I de resterende 37 domme af de 66, hvor arbejdsgiveren er fundet skyldig, er spørgsmålet om arbejdsgivers begrænsede ansvar ikke direkte behandlet. Det skyldes i 14 sager, at der er afsagt udeblivelsesdom over arbejdsgiveren, hvorfor der ikke har været anledning til en tilbundsående prøvelse af spørgsmålet. Størstedelen af de resterende sager har handlet om andre bevismæssige spørgsmål, hvor arbejdsgiveren ikke har gjort gældende, at reglerne om arbejdsgiverens ansvar fandt anvendelse. Endelig har en del af de resterende sager alene omhandlet strafudmålingen.

1.4.2. Retspraksis vedrørende ansatte

I perioden fra den 28. april 2006 til den 1. oktober 2009 har Arbejdstilsynet 19 gange indstillet til politiet, at der blev rejst tiltale mod en ansat for overtrædelse af § 82, stk. 3. I perioden er der afsagt 2 domme, hvor en ansat er blevet idømt en bøde på 2.500 kr. I den ene af sagerne var den domfældte imidlertid tiltalt i sin egenskab af arbejdsleder, og denne afgørelse vedrører derfor ikke lovændringen fra 2006. Den anden sag vedrørte en ansat, der trods instruktion og nylig påtale, svejsede uden at bruge det af arbejdsgiveren installerede udsugningsanlæg. Efter høringen i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen, er der fra den 1. oktober og frem til 1. juni 2010 afsagt endnu to domme, hvor den ansatte er idømt en bøde på 2.500 kr.

Fra lovens ikrafttrædelse og frem til 1. oktober 2009 har 6 ansatte vedtaget en udenretlig bøde på 2.500 kr. efter lovens § 82, stk. 3. Overtrædelserne vedrørte manglende brug af personlige værnemidler i form af hjelm, manglende brug af trappetårn ved adgang til stillads, svejsearbejde uden brug af den installerede udsugning samt arbejde i højden uden at bruge de af arbejdsgiveren anviste sikkerhedsforanstaltninger. Efter høringen i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen, er der fra 1. oktober 2009 og frem til 1. juni 2010 endnu 6 ansatte, der har betalt en bøde på 2.500 kr. for overtrædelse af § 82, stk. 3.

Arbejdstilsynet afventer pr. 1. juni 2010 tilbagemeldinger på 3 tiltaleindstillinger fra politiet.

1.5. Retspraksis generelt.

En straffesag kan afgøres ved, at virksomheden betaler bøden til politiet, før retssagen er startet (udenretlig bødevedtagelse), at virksomheden accepterer at betale bøden efter at retssagen er startet (indenretlig bødevedtagelse), ved dom eller ved at der sker vedtagelse af et administrativt bødeforelæg udstedt af Arbejdstilsynet.

Vedtagelse af administrative bødeforelæg, udstedt af Arbejdstilsynet anvendes alene, når der er tale om klare og ukomplicerede overtrædelser. Endvidere skal der foreligge en klar retspraksis på området, og modtageren af bødeforlægget skal være indforstået med, at sagen afgøres på denne måde.

Antallet af straffesager i perioden fra 2004-2009 fremgår af nedenstående tabel, som er opdelt på antal afgjorte sager ved domstolene og ved indenretlige bødevedtagelser, antal afgjorte sager ved udenretlig bødeforelæg, og antallet af sager hvor Arbejdstilsynet har udstedt administrative bødeforelæg.

	Sager afgjort ved domstolene og ved indenretlig bødevedtagelse* (og) **	Betalte bøder til Politiet (udenretlig bødeforelæg)*	Bøder udstedt af AT (administrative bøder)*
2004**	139	274	120
2005**	113	210	94
2006	84	204	80
2007	66	121	23
2008	35***	192	4
2009****	87	258	207

*Udmeldte tal på strafområdet, særligt vedr. afgjorte sager, varierer en smule, hvilket kan skyldes forskellige opgørelsestidspunkter og – metoder. Oplysninger om politiets bøder betalt ved indenretlig bødevedtagelse og domme stammer fra politiets løbende indberetning til Arbejdstilsynet.

** Ved den foretagne høring i forbindelse med udarbejdelse af redegørelsen blev antallet af sager afgjort ved domstolene og ved indenretlig bødevedtagelse ikke oplyst, ligesom tallene for 2004 og 2005 ikke var oplyst.

*** Tallet dækker over 20 byretsdomme, 8 indenretlige bødevedtagelser (registreret som byretsdomme) samt 7 landsretsdomme. I besvarelsen af Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg nr. 26/2008 har Arbejdstilsynet oplyst, at der er 6 landsretsdomme i 2008. Arbejdstilsynet var på tidspunktet for besvarelsen af folketingshenvendelsen ikke bekendt med en landsretsdom, som først efterfølgende er kommet Arbejdstilsynet til kendskab og fremgår i denne statistik.

**** Ved den foretagne høring forelå de endelige tal for 2009 endnu ikke.

Stigningen i antallet af udstedte administrative bødeforelæg i 2009 skyldes bl.a., at der nu har udviklet sig den nødvendige retspraksis om arbejdsgiverens begrænsede ansvar, og at der i øvrigt har været en øget anvendelse af administrative bødeforelæg i Arbejdstilsynet.

Antallet af straffesager hænger generelt sammen med, hvilke brancher der screenes, samt hvilke virksomheder, der prioriteres til tilsyn det pågældende år. I 2009 gennemførte Arbejdstilsynet bl.a. en særlig tilsynsindsats i bygge- og anlægsbrancherne, hvilket kan have været medvirkende til stigningen i antallet af straffesager, da der typisk bliver afgivet flere reaktioner som kan medføre straf i denne branche end i andre brancher.

2. Hørte myndigheder og organisationer

Følgende organisationer og myndigheder har været hørt i forbindelse med lovovervågningen:

Arbejdsmiljørådet, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Ankestyrelsen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Akademikernes Centralorganisation (AC), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgivere og Landbrugsrådet (SALA), Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Ledernes Hovedorganisation, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner, Advokatrådet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Fødevarerministeriet, Forsvarsministeriet, Finansministeriet, Velfærdsministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Statsministeriet,

Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Energistyrelsen, Søfartsstyrelsen, Statens Luftfarsvæsen, Konkurrencestyrelsen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

2.1. Sammenfatning af høringssvarene

Høringssvarene giver både generelle vurderinger og specifikke bemærkninger og forslag, som her er gengivet i kort form. De skriftlige høringssvar er vedlagt som bilag.

Arbejdsmiljørådet finder, at der forsat er et generelt behov for, at der løbende udarbejdes en årlig redegørelse om udvikling i praksis og statistik, som skaber overblik over reaktioner og retslige tiltaler fordelt på reaktionstyper, arbejdsmiljøproblemer og pligtsubjekter samt en nærmere analyse af konsekvenserne og effekterne af gennemførelsen af lovændringen om begrænsning af arbejdsgiverens ansvar på arbejdsmiljøområdet.

LO finder det stadig – i lighed med LO's høringssvar til lovændringen i 2005 – meget uklogt at lempe virksomhedsansvar og skærpede straffe til de ansatte.

LO finder det vanskeligt ud fra Arbejdstilsynets aktuelle redegørelser at sige noget præcist om retstilstanden. LO mener dog, at der er informationer, der tyder på, at det er blevet vanskeligere at placere et retligt ansvar for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen. LO finder det meget bekymrende, hvis retstilstanden har ført til, at en række overtrædelser af klare og velkendte regler ikke længere bliver sanktioneret ved domstolene.

LO vurderer, at der generelt er et meget dårligt overblik over retstilstanden på arbejdsmiljøområdet. LO har gentaget ønsket fra 2007, hvor Arbejdsmiljørådet har anbefalet, at beskæftigelsesministeren udarbejder en samlet årlig redegørelse om myndighedens reaktioner, klager over arbejdsmiljøafgørelser, straffesager og administrative bødeforlæg. Endvidere ønsker LO, at samspillet mellem ændringerne i retssikkerhedsloven og politiforliget bliver vurderet. LO er bekymret for, at nedgangen i antallet af afgjorte sager måske skyldes manglende tid, prioritering og ressourcer hos anklagemyndigheden. LO anbefaler Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg at overveje at efterspørge en årlig redegørelse for at følge udviklingen på området.

LO mener ikke, at de på det foreliggende datagrundlag kan vurdere, om lovændringen har ført til, at Arbejdstilsynet i højere grad end før ændringen dropper indstillinger til retslig tiltale, fordi det er vanskeligt at føre bevis.

LO mener dog, at der er forhold, der tyder på, at den vanskelige bevisførelse fører til, at Arbejdstilsynet opgiver indstilling om retlig tiltale eller bøder, uanset at Arbejdstilsynet har konstateret overtrædelser af klare og velkendt arbejdsmiljøregler:

- Af Arbejdstilsynets supplement fremgår det, at den primære årsag til, at en sag ikke vurderes at være egnet til strafferetlig behandling, er utilstrækkelige beviser. LO mener, at det kunne tyde på, at Arbejdstilsynet og anklagemyndigheden har svært ved at løfte bevisbyrden.
- Dette synspunkt understøttes efter LO's opfattelse af, at Arbejdstilsynet opgiver at indstille til tiltale i en række tilfælde, selvom Arbejdstilsynet konstaterer en overtrædelse af klare og velkendte regler.
- Endvidere påpeger LO, at antallet af sager, der er fundet uegnet til strafferetlig behandling, er steget fra 1/3 af samtlige sager i 2006 til mere end halvdelen i 2008/2009.

Afslutningsvis finder LO det meget uheldigt, hvis den nye retstilstand har ført til, at en række overtrædelser af klare og velkendte regler ikke længere bliver sanktioneret ved domstolene. Det medfører, at arbejdsgiveren gøres mindre ansvarlig, hvilket kan føre til uopmærksomhed og uansvarlighed i arbejdsmiljøindsatsen med øget risiko for de ansattes sikkerhed og sundhed til følge.

DA bemærker, at den indførte bestemmelse om straffrihed set med arbejdsgiverens øjne repræsenterer et nødvendigt, velbegrundet og et længe ventet ønske om at bringe den strafferetlige ordning på arbejdsmiljøområdet i overensstemmelse med retsstillingen på andre, sammenlignelige retsområder.

Det er fortsat DA's opfattelse, at indførslen af arbejdsmiljølovens § 83, stk. 3, udgør et vigtigt skridt i denne retning. Gennem drøftelse med DA's medlemsorganisationer er det DA's klare opfattelse, at virksomhederne også har modtaget og anerkendt reglen som sådan, ligesom det er opfattelsen, at bestemmelsen i det væsentligste har virket i overensstemmelse med formålet.

Imidlertid viser DA's drøftelser med medlemsorganisationerne dog også, at der er betydelig usikkerhed hos virksomhederne vedrørende betingelserne for straffrihed. Helt præcist giver forpligtelsen om at have "ført effektivt tilsyn" anledning til usikkerhed.

DA oplyser endvidere om enkelte tilfælde, hvor virksomheden mener at have gjort alt, hvad der var muligt, og hvor Arbejdstilsynet ikke har delt denne opfattelse. I visse tilfælde har virksomheden på trods heraf alligevel betalt et udenretligt bødeforlæg eller har følt sig dømt med urette.

DA mener derfor, at Arbejdstilsynet og organisationerne bør have en drøftelse for at opnå en fælles, rimelig fortolkning af reglerne om straffrihed. Endvidere anbefaler DA, at Arbejdstilsynet gennemfører en nærmere analyse af relevant praksis mv.

Efter DA's opfattelse bør reglerne som minimum videreføres. DA stiller dog samtidigt et principforslag om modernisering af arbejdsgiverens strafansvar, som indgår i deres høringssvar.

Lederne støtter fortsat lovændringen, idet Lederne har forståelse for en justering af selskabsansvarets rækkevidde. Samtidigt lægger Lederne vægt på, at arbejdsmiljøansvaret primært bæres af ledelsen, og at dette i sammenhæng med ledelsesretten altid gør det muligt at placere et ansvar, uanset om man kan finde ud af, hvem der konkret er skyld i en overtrædelse. Samtidigt skånes virksomheden i videst muligt omfang for undersøgelser og afhøringer fra politi og Arbejdstilsyn.

Lederne havde ved lovens vedtagelse tre forhold, som gav anledning til bekymring:

- Usikkerhed om, i hvor høj grad lovforslaget indebærer, at der stilles skærpede krav til efterforskning, afhøring og vidneudsagn.
- At udviklingen i yderste konsekvens kan komme til at gå ud over samarbejdet i virksomheden og dermed virksomhedens effektivitet og produktivitet.
- At det i de situationer, hvor en medarbejder bevidst bryder reglerne, i højere grad bliver Arbejdstilsynet og domstolene, der kommer til at drage konsekvensen, og ikke arbejdsgiveren og virksomhedens ledelse.

Lederne finder ikke, at Arbejdstilsynets oplysninger giver yderligere klarhed i forhold til disse spørgsmål. Lederne har heller ikke selv nogen erfaringer, som kan kaste lys over området.

SALA hilste i 2006 lovændring velkommen, da SALA fandt, at det var krænkende for retsbevidstheden, at en arbejdsgiver kunne straffes for overtrædelser af arbejdsmiljøloven uden at have været skyld i overtrædelsen.

SALA vurderer, at der skal rigtig meget til for at løfte arbejdsgiverens bevisbyrde, og at det sjældent lader sig gøre. Alene i 12 ud af 82 sager er det lykket for arbejdsgiveren at føre bevis for, at forpligtelserne i kapitel 4 er opfyldt.

SALA fandt det formålstjenligt, at det nu blev muligt at udstede bøder til ansatte, og finder det overraskende, at der alene er udstedt syv bøder til ansatte på mere end tre år.

Sammenfattende finder SALA, at lovændringen i 2006 er et skridt i den rigtige retning, men at praksis desværre har vist, at lempelsen i stor grad bliver bremsset af arbejdsgiverens tunge bevisbyrde. SALA anbefaler derfor, at der tages initiativ til yderligere lempelser af arbejdsgiverens erstatningsansvar på arbejdsmiljøområdet.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) oplyser, at der ikke blandt FA's medlemsvirksomheder er forekommet situationer, hvor de ændrede regler har haft betydning og er bragt i anvendelse.

Rigsadvokaten har anmodet de regionale statsadvokater og politidirektører om at komme med eventuelle bemærkninger om erfaringer med sager, hvor bestemmelserne har været anvendt, herunder om de har givet anledning til problemer.

Rigsadvokaten kan herefter oplyse, at det overordnede billede er, at lovgivningen og sagernes behandling i retten sjældent giver anledning til problemer, samt at reglerne i praksis synes at fungere efter hensigten.

Dog bemærker Rigsadvokaten, at der i en overgangsperiode var en vis usikkerhed om, hvilket regelsæt der skulle anvendes ved sagsbehandlingen i de tilfælde, hvor overtrædelser af arbejdsmiljøloven er begået før ændringslovens ikrafttræden, men på dømt efter ikrafttrædelsen af de nye regler. Rigsadvokaten antager, at disse ældre sager nu er afsluttet og at dette spørgsmål derfor ikke længere giver anledning til problemer.

Ankestyrelsen henleder opmærksomheden på, at der i forbindelse med vurdering af en eventuel tiltalerejsning samtidigt vil kunne forekomme klager over trufne afgørelser, som kunne have betydning for, om arbejdsgiverens ansvar skal begrænses. Såfremt Arbejdstilsynet i forbindelse med klagesagens oversendelse gør opmærksom på, at der samtidigt verserer en tiltalesag, oplyser Ankestyrelsen, at sekretariatet vil fremme sagens behandling for nævnet. Sekretariatet har til dato ikke registreret sådanne klagesager.

Energistyrelsen oplyser, at lov om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter (offshoresikkerhedslov) med lov nr. 107 af 7. februar 2007 blev ændret i overensstemmelse med principperne i arbejdsmiljøloven. Arbejdsgiveren kan således få begrænset sit ansvar, hvis denne har opfyldt sine forpligtelser i medfør af offshoresikkerhedslovens §§ 10 og 35. De ansatte kan derimod ved tilsvarende overtrædelser ifalde skærpet ansvar, forudsat arbejdsgiveren og den driftsansvarlige virksomhed har overholdt deres forpligtelser efter offshoresikkerhedslovens kapitel 2 og 4.

Energistyrelsen har for indeværende ikke erfaringer med reglerne om arbejdsgivers begrænsede strafansvar.

3. Beskæftigelsesministeriets vurdering og bemærkninger

3.1. Beskæftigelsesministeriet bemærkninger til høringsvarene

Et enigt Arbejdsmiljøråd har stillet forslag om, at Arbejdstilsynet udarbejder en årlig redegørelse om udviklingen og praksis på strafområdet. I forbindelse med et lignende forslag har Beskæftigelsesministeren i 2007 meddelt Arbejdsmiljørådet, at Arbejdstilsynet vil gøre brug af de eksisterende muligheder i databaserne og ad den vej arbejde med udvikling af årsrapportens statistiske oplysninger om reaktioner og retslige tiltaler.

Det er fortsat Beskæftigelsesministeriets vurdering, at Arbejdstilsynets årlige redegørelse om reaktioner i forbindelse med tilsyn, som offentliggøres sammen med årsrapporten, redegør for udviklingen og Arbejdstilsynets erfaringer med straffesager for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen. For at øge kvaliteten af Arbejdstilsynets talmateriale til brug for årsrapporten, har Arbejdstilsynet taget initiativ til, i samarbejde med politiet, at få tilrettelagt en mere systematisk opfølgning på afsluttede sager.

Beskæftigelsesministeriet noterer sig, at høringsparterne i store træk har samme opfattelse af reglerne i 2009 som ved høringen i forbindelse med reglernes indførelse i 2005.

Således er arbejdsgiversiden fortsat af den opfattelse, at reglerne om arbejdsgiverens begrænsede strafansvar m.v. er et nødvendigt skridt i den rigtige retning, at lovændringen styrker retsbevidstheden og bringer retstilstanden i overensstemmelse med de andre nordiske lande. Samtidigt bemærker arbejdsgiversiden, at organisationerne – som de havde forventet – oplever en del usikkerhed omkring reglerne, herunder at der skal meget til at løfte bevisbyrden for, at arbejdsgiveren har opfyldt sine forpligtelser efter kapitel 4, samt at begrebet ”effektivt tilsyn” fortsat giver anledning til usikkerhed. Beskæftigelsesministeriet forventer, at fremtidig retspraksis vil rette op på den tvivl der måtte herske herom.

Arbejdstagersiden er endvidere fortsat af den opfattelse, at en lempelse af virksomhedsansvaret vil skade arbejdsmiljøindsatsen, at det kan være vanskeligt at få placeret et ansvar og at færre grove arbejdsmiljøovertrædelser vil blive straffet. Lederne har desuden udtryk bekymring over de skærpede krav til efterforskningen og retsforfølgningen, samt reglernes betydning for samarbejdet på virksomhederne. Beskæftigelsesministeriet bemærker, at reglerne har påvirket antallet af straffesager, men alene i det forventelige omfang. Endvidere vurderer Beskæftigelsesministeriet på baggrund af praksis, at de nye regler er velintegreret i politiet og anklagemyndighedens opklaringsarbejde og den videre retsforfølgning, samt at

reglerne synes at motivere ansatte og arbejdsgivere til at overholde deres arbejdsmiljøforpligter, således at arbejdsmiljøforholdene på arbejdspladsen forbedres.

Endelig bemærker Beskæftigelsesministeriet, at Justitsministeriet ved Rigsadvokaten finder, at det overordnede billede er, at lovgivningen og sagernes behandling i retten sjældent giver anledning til problemer, samt at reglerne i praksis synes at fungere efter hensigten.

3.2. Fungerer reglerne om arbejdsgiverens begrænsede strafansvar således, at reglerne lever op til sit formål om arbejdsgivers straffrihed, hvis arbejdsgiveren har gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø?

Siden reglernes indførelse har Arbejdstilsynet ved tilsynets vurdering af sagerne systematisk overvejet, om arbejdsgiveren har opfyldt alle sine forpligtelser efter arbejdsmiljølovens kapitel 4. Reglerne har haft den tilsigtede virkning over for arbejdsgivere, der har gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø, således at disse arbejdsgivere er straffrie ved ansattes overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen.

Betingelserne for, at sagen er omfattet af reglerne om arbejdsgivers begrænsede strafansvar sikrer samtidig, at arbejdsgivere fortsat holdes strafferetligt ansvarlige for virksomhedens arbejdsmiljøovertrædelser, når arbejdsgiveren ikke har opfyldt sine forpligtelser efter arbejdsmiljølovens kapitel 4. Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at overtrædelser af klare og velkendte regler bliver håndhævet i det omfang de strafferetlige betinger er opfyldt.

Arbejdstilsynet skønner, at ca. 10-20 procent af de sager, som Arbejdstilsynet finder uegnede til strafferetlig behandling, skyldes, at arbejdsgiveren vurderes at have opfyldt sine pligter efter kapitel 4, eller at Arbejdstilsynet ikke har haft det tilstrækkelige faktuelle, bevismæssige grundlag for at udelukke, at reglerne om arbejdsgiverens begrænsede ansvar finder anvendelse. Sager, hvor der er sket en anonym eller en kumulativ overtrædelse, er ikke egnet til strafferetlig behandling, hvis det ikke kan bevises, at arbejdsgiveren har opfyldt sine forpligtelser efter kapitel 4. Hertil kommer, at domstolene i et yderligere antal sager har fundet, at arbejdsgiveren har opfyldt sine forpligtelser. Alt i alt er der tale om et forventet antal sager, hvor arbejdsgiveren i dag ikke ifalder strafansvar, hvor arbejdsgiveren efter de tidligere regler sandsynligvis ville være blevet straffet.

Hvis Arbejdstilsynet finder, at arbejdsgiveren ikke har opfyldt alle sine pligter efter lovens kapitel 4, redegør Arbejdstilsynet i tiltaleindstillingen til anklagemyndigheden for, hvorfor straffrihedsreglen ikke finder anvendelse, herunder for, hvilke pligter arbejdsgiveren ikke har opfyldt. Beskæftigelsesministeriet finder, at fremgangsmåden dels sikrer, at Arbejdstilsynet systematisk vurderer arbejdsgivers begrænsede strafansvar i

alle sager, dels sikrer, at anklagemyndigheden har det bedst mulige grundlag for sin vurdering af tiltalespørgsmålet i sagerne.

Beskæftigelsesministeriet vurderer på den baggrund, at reglerne har levet op til sit formål om, at arbejdsgiveren ikke længere skal gøres strafferetligt ansvarlig for ansattes overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne, hvis arbejdsgiveren har gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø.

3.3. Fungerer reglerne om skærpet bøde til ansatte efter arbejdsmiljølovens § 82, stk. 3, nr. 1-5, efter hensigten?

I sager, hvor arbejdsgiveren er straffri, og hvor betingelserne for at indstille den ansatte til en skærpet bødestraf efter arbejdsmiljølovens § 82, stk. 3, er opfyldt, redegør Arbejdstilsynet i tiltaleindstillingen for, hvorfor Arbejdstilsynet finder, at strafskærpsreglen finder anvendelse, samt hvorfor det vurderes, at arbejdsgiveren har opfyldt sine forpligtelser efter kapitel 4. Siden reglernes ikrafttrædelse har Arbejdstilsynet registreret i alt syv afgjorte sager, hvor en ansat efter de nye regler har fået en bøde på 2.500 kr.

For at anvende skærpet straf over for en ansat, skal to betingelser være opfyldt: Dels skal arbejdsgiver beviseligt have opfyldt alle sine forpligtelser efter kapitel 4 og dermed være straffri, dels skal den ansatte forsætligt eller groft uagtsomt have overtrådt arbejdsmiljølovgivningens krav om anvendelse af personlige værnemidler, anvendelse af udsagningsforanstaltninger, anvendelse af beskyttelsesudstyr eller sikkerhedsforanstaltninger, anvendelse af forsvarlige arbejdsmetoder, eller om at have certifikat til kran eller gaffeltruck.

Er der i forbindelse med overtrædelsen sket en ulykke, hvor den ansatte selv eller en nær pårørende er kommet til skade, indstiller Arbejdstilsynet i overensstemmelse med en mangeårig praksis ikke til strafforfølgning mod den ansatte. Heller ikke i de situationer, hvor arbejdsgiveren er straffri, og den ansattes tilregnelser, dvs. forsætlige eller groft uagtsomme overtrædelser af arbejdsmiljøloven, kan bevises.

I enkelte sager er der tale om kumulative (flere i forening) overtrædelser eller anonyme overtrædelser, hvor overtrædelsen ikke kan henføres til en bestemt ansat. I disse sager kan ansatte ikke straffes, da overtrædelsen ikke kan tilregnes en konkret person, uagtet at betingelserne for arbejdsgiverens straffrihed i øvrigt er opfyldt.

Rigsadvokaten har i meddelelse 8/2006, i overensstemmelse med hensigten i loven, angivet, at kun i de tilfælde, hvor anklagemyndigheden skønner, at der ikke er grundlag for at rejse tiltale mod arbejdsgiveren, jf.

§ 83, stk. 3, vil der kunne rejses tiltale mod den ansatte med påstand om skærpet bøde efter § 83, stk. 3. I andre tilfælde, hvor der tillige rejses tiltale mod arbejdsgiveren, fremgår det, at der alene vil kunne rejses tiltale mod den ansatte efter bestemmelsen i § 82, stk. 1, nr. 1.

Der er således ikke altid direkte sammenhæng mellem frifindelser grundet arbejdsgivers begrænsede strafansvar og afgjorte straffesager mod ansatte med skærpet bødepåstand. Dette skyldes til dels også, at der processuelt ikke kan rejses tiltale mod ansatte, efter at arbejdsgiveren er blevet frifundet.

Beskæftigelsesministeriet vurderer, at reglerne om skærpet bøde til ansatte og Arbejdstilsynets håndtering af reglerne fungerer efter hensigten med lovændringen. Den praktiske administration af reglerne lever op til formålet om, at de ansatte skulle gøres endnu mere bevidste om deres del af ansvaret for et godt arbejdsmiljø og dermed forhindre, at den ansatte groft tilsidesatte reglerne i arbejdsmiljølovgivningen.

4. Konklusion

Ved lovændringen blev arbejdsgiverens strafansvar begrænset for visse arbejdsmiljøovertrædelser, ligesom loven indførte bestemmelser om skærpelse af straffene for ansatte i visse situationer.

Beskæftigelsesministeriet finder, at der er gjort gode erfaringer med den administrative håndtering af reglerne.

Rigsadvokaten har i overensstemmelse hermed oplyst, at det overordnede billede er, at lovgivningen og sagernes behandling i retten sjældent giver anledning til problemer, samt at reglerne i praksis synes at fungere efter hensigten.

Beskæftigelsesministeriet finder, at Arbejdstilsynet anvender reglerne efter hensigten, således at arbejdsgiveren ikke gøres strafferetligt ansvarlig for ansattes overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne, hvis arbejdsgiveren har gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø. Desuden medvirker reglerne til, at de ansatte er bevidste om deres del af ansvaret for et godt arbejdsmiljø ved, at den ansatte straffes med forhøjet bøde, når den ansatte groft tilsidesætter reglerne i arbejdsmiljølovgivningen, uden at dette kunne lastes arbejdsgiveren.

Beskæftigelsesministeriet finder derfor ikke anledning til at ændre reglerne om arbejdsgiverens begrænsede strafansvar og skærpelse af straffene for visse overtrædelser, der begås af ansatte m.v.