

2017-01-19

Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild

Rolf Sandahl

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Inledning.....	6
Syftet med utredningen	6
Underlag.....	7
Bakgrunden till den utvidgade systemet med sanktionsavgifter.....	7
Remissvar på utredningens förslag	9
Regering och riksdag	10
Arbetsmiljöverkets arbete med utformningen av sanktionsavgifterna.....	11
Kriterier för sanktionsavgifter	12
Synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslag.....	15
Differentiering	15
Betalningsförmåga	16
Antalet sysselsatta och rättsosäkerheten	17
Jämkning.....	17
Juridisk hjälp.....	18
Om översyn av alla bestämmelser	18
Sanktionsavgifterna – utveckling	20
Vilka påförs sanktionsavgifterna?	22
Hur har det utvidgade systemet med sanktionsavgifter fungerat?	24
Upplevs systemet som tydligt och begripligt av de berörda?	24
Hur har systemet med sanktionsavgifter fungerat?	24
Differentiering	26
Finns det regelområden där tillämpningen av systemet med sanktionsavgifter inneburit särskilda problem?	27
Utanför arbetsgivarens kontroll	28
Informationsbrist.....	29
Skiljaktigheter i sak.....	29
Oförståelse för avgiften.....	30
Lösamhetsproblem.....	31
Övriga skäl	31
Hur dömer domstolarna?.....	32
Kan man se om systemet leder till snabbare rättelse?	33
Hur ser utvecklingen ut i de fall tidigare straffbelagda regler numera helt saknar sanktionsavgift?.....	34
Ett bra resultat?.....	35
Är sanktionsavgifter ett bra styrmedel?.....	40

Finns kunskap om sanktionsavgifterna?	42
Följer man bestämmelserna?	42
Bättre arbetsmiljö?.....	43
Bilaga	45
Referenser	49

Sammanfattning

Den 1 juli 2014 genomfördes förändringar på arbetsmiljöområdet som innebar att man i stor utsträckning ersatte straffsanktioner med sanktionsavgifter. Syftet med det utökade systemet med sanktionsavgifter var att få en högre efterlevnad, enklare administration och en snabbare reaktion på och en mer kännbar påföljd av överträdelser än tidigare. Syftet med föreliggande rapport är att ge lägesbild av hur systemet med utökade sanktionsavgifter hittills fungerat.

Underlaget har i huvudsak främst utgjorts av uppgifter hämtade från Arbetsmiljöverkets databaser och ett 25-tal intervjuer av inspektörer, sektionsansvariga och jurister på Arbetsmiljöverket.

Av de drygt 700 sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket beslutat om sedan införandet 1 juli t.o.m. den 15 november 2016 har mer än hälften avsett överträdelser gällande fallskydd och trucktillstånd. Av de beslutade sanktionsavgifterna under 2014 och 2015 har drygt hälften godkänts inom angiven tid medan knappt hälften gått vidare till domstol. Av de ärenden som gått vidare till domstol och där ett domslut finns (inklusive 2016), avser 35 % av ärendena sådana där mottagaren inte godkänt avgiften i tid men inte heller yttrat sig. I dessa fall måste Arbetsmiljöverket ansöka om påförande av avgift till domstol. I ungefär 10 % av fallen godkänner mottagaren avgiften, men för sent, vilket får till följd att Arbetsmiljöverket även i dessa fall måste ansöka om påförande av avgift till domstol. I knappt 50 % av fallen har arbetsgivaren aktivt bestridit sanktionsavgiften, dvs. inkommit med en inlaga om skälen till bestridandet. I 5 % av fallen, slutligen, har Arbetsmiljöverket avskrivit ärendet eftersom de exempelvis fått in uppgifter som styrker mottagarens uppgifter eller att det visar sig att man hade betalat i tid.

Skälen till varför arbetsgivarnas bestrider är t.ex. att de inte håller med om påstådda förseelser, att bestämmelsen är otydlig, att den differentierade avgiften är orättvis, att arbetsgivaren fullgjort sina åtaganden men att enskilda arbetstagare brutit mot arbetsgivarens instruktioner och lönsamhetsproblem. Av de utdömda domarna under dessa tre år har domstolen bifallit Arbetsmiljöverkets yrkanden i 96 % av fallen utan några ändringar av beloppen. I två fall har domstolen helt avslagit Arbetsmiljöverkets yrkanden och i fyra fall har förvaltningsrätten eller kammarrätten justerat beloppen. Vi kan således konstatera att en påförd sanktionsavgift sällan bli avskriven eller reducerad av domstolen även om möjligheten finns. Till skillnad mot tidigare, där åtalsanmälan sällan ledde till utdömande av straff, har sanktionsavgifter utdömts i nästan samtliga fall.

Att domstolen dömer lika i likartade ärenden innebär att rättssäkerheten är hög samtidigt som det indikerar att regeltolkningen, med få undantag, inte varit något större problem från domstolens sida. Däremot har det funnits oklarheter hos arbetsgivarna kring vissa bestämmelser framför allt gällande förskriften om truck men även hos inspektörer m.fl. som bett Arbetsmiljöverkets jurister om hjälp med tolkningen av vissa bestämmelser. Att det uppstår tolkningsproblem är kanske i sig inte särskilt märkligt med tanke på att ganska många bestämmelser har gjorts om från straffsanktioner till sanktionsavgifter

När det gäller beslut om sanktionsavgifter kan vi konstatera att det finns skillnader mellan regionerna när det gäller antalet sanktionsavgifter. Även om vi inte kan hitta någon entydig förklaring till denna skillnad, där antalet inspektörer eller typ av arbetsställe emellertid inte verkar förklara denna skillnad, framgår av vårt intervjumaterial att tolkningen av bestämmelserna kan skilja sig mellan inspektörer såväl inom som mellan regioner.

En av målsättningarna med det utökade systemet med sanktionsavgifter var att förenkla och möjligtvis förkorta den administrativa processen eftersom Arbetsmiljöverket skulle hantera större delen av själva handläggningen av ärendena utan inblandning av åklagare och polis. Någon närmare precisering av den tid som gått åt att administrera sanktionsavgifterna eller en jämförelse med tidigare, där åtalsanmälan var mer förekommande, är inte möjlig eftersom det saknas en mer samlad tidredovisning. En ganska stor del av de beslutade sanktionsavgifterna överklagas också till förvaltningsrätten, vilket är en viktig aspekt om man ska bedöma om det utvidgade systemet med sanktionsavgifter lett till mindre administration eller bara omfördelning. Domstolarna har emellertid inte någon särredovisning av vilken tid eller resurser som olika typer av mål tar.

Det vi kan redovisa är hur lång tid avgiftsärendena tar där ett beslut om sanktionsavgift gått till domstol. Om vi lägger ihop den totala tiden mellan inspektion och domslut handläggs 23 % av ärendena inom sex månader, 37 % av ärendena tar längre tid än sex månader men kortare tid än tio månader och 40 % av ärendena tar längre tid än tio månader. Det längsta ärendet har tagit 22 månader. Det vi kan konstatera är således att 60 % av ärendena från inspektion till domslut handläggs inom 10 månader och resten tar längre tid än 10 månader.

Sammanfattningsvis har målsättningarna med det utökade systemet uppfyllts i vissa avseenden exempelvis att de sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket beslutar antingen godkänns av motparten direkt eller genom beslut av domstol och att handläggningen möjligtvis går snabbare än tidigare system. Om systemet leder till bättre efterlevnad, generellt sett, är en fråga som den här utredningen inte kan eller haft som utgångspunkt att ge svar på.

Inledning

Arbetsmiljölagen (1977:1160) som trädde i kraft 1978, är en ramlag som bland annat innehåller grundläggande krav på arbetsmiljön. Tanken är att dessa mer allmänna bestämmelser genom bemyndiganden till regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer ska kompletteras med föreskrifter som preciserar lagen. I kap 4 och 5 i arbetsmiljölagen och 18 § i Arbetsmiljöförordningen (1977:1166) har Arbetsmiljöverket bemyndigats en sådan föreskriftsrätt.

Att arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen följs sker genom Arbetsmiljöverkets förrättningar. Om arbetsstället inte uppfyller arbetsmiljökraven finns olika typer av sanktionsmöjligheter. För vissa av överträdelserna skrivs ett inspektionsmeddelande där krav ställs på de förändringar som ska göras. Om en frivillig rättelse inte sker kan Arbetsmiljöverket med stöd av 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen utfärda ett föreläggande eller ett förbud. Den som bryter mot ett föreläggande eller ett förbud kan, enligt 8 kap. 1 §, dömas till böter eller fängelse. Om föreläggandet eller förbudet är förenat med vite kan inte en straffsanktion utdömas. Det vanliga är emellertid att ett föreläggande eller ett förbud är förenat med vite.

Den 1 juli 2014 genomfördes förändringar på arbetsmiljöområdet som innebar att man i stor utsträckning ersatte straffsanktionerade bestämmelser, dvs. där straffpåföljden var antingen böter eller fängelse, med sanktionsavgifter. Anledningen till denna förändring var att systemet med straffsanktioner inte var särskilt effektivt, få åtalsanmälningar ledde till åtal och straffpåföljden, där åtal väcktes, var vanligtvis låg. Det nya utökade systemet med sanktionsavgifter (sanktionsavgifter fanns tidigare fast i begränsad omfattning) syftade därför till att få en högre efterlevnad när det gällde arbetsmiljöåtgärder, enklare administration och en snabbare reaktion på och en mer kännbar påföljd av överträdelser än tidigare.

Syftet med utredningen

Det utökade systemet med sanktionsavgifter har varit i bruk i drygt två år. Syftet med denna utredning är att veta hur systemet hittills fungerat utifrån följande frågor:

- Upplevs systemet som tydligt och begripligt av de berörda?
- Hur har systemet med differentierade avgifter fungerat?
- Finns det regelområden där tillämpningen av systemet med sanktionsavgifter har inneburit särskilda problem?
- Kan man se om systemet leder till snabbare rättelse?
- Undviks dubbelarbete eller är det många ärenden som överklagas till domstol?
- Hur ser utvecklingen ut i de fall tidigare straffbelagda regler numera helt saknar sanktionsavgift?

Studien ska i första hand ses som en implementeringsstudie och en lägesbeskrivning, dvs. att besvara hur systemet hittills *tillämpats* och ska betraktas som ett diskussionsunderlag. Att ge en bild av systemets effekter med avseende på utvecklingen av antalet olyckor eller liknande ligger därför inte inom ramen för denna studie.

Underlag

En stor del av underlaget är hämtat ur Arbetsmiljöverkets olika statistikdatabaser. Utifrån denna statistik har information sammanställts om antal sanktionsavgifter, vilka sakområden där sanktionsavgifter beslutats, antal sanktionsavgifter och sanktionsområden per region etc. I Arbetsmiljöverkets statistiksystem finns också uppgifter om antal ärenden som gått vidare till domstol, skälen till varför de gått vidare etc. Även bakgrundsmaterialet till förändringen av systemet 2014 har analyserats, dvs. utredningsförslag, proposition, Arbetsmiljöverkets arbete med bestämmelserna och de externa remissinstansernas synpunkter på sanktionssystemet.

Ett 25 tal intervjuer med inspektörer, jurister, sektionsansvariga på Arbetsmiljöverket har också genomförts för att få deras syn och erfarenheter av sanktionsavgifterna. Urvalet har gjorts av respektive chef för de fem regionerna utifrån utgångspunkten att de intervjuade ska ha erfarenheter av sanktionsavgifter. Alternativet att slumpmässigt välja ut ett antal personer hade naturligtvis varit bättre, men eftersom inte alla arbetar inom de områden som har sanktionsavgifter skulle kanske hälften av de slumpmässigt utvalda inte kommit i kontakt med sanktionsavgifter. Att i detta fall gå vidare med nya urval skulle bli alltför tidskrävande. Samtal har också förts med LO, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget har utförts av en extern utredare (Rolf Sandahl) på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Den sammanlagda tiden för uppdraget har varit fyra månader.

Vi inleder med bakgrunden till det utvidgade sanktionssystemet, Arbetsmiljöverkets arbete med den praktiska utformningen av sanktionsavgifterna och remissinstansernas synpunkter på detta system.

Bakgrunden till den utvidgade systemet med sanktionsavgifter

Enligt den utredning som tog fram förslaget till denna förändring (SOU 2011:57) visade statistik från Åklagarmyndigheten att merparten av åtalsanmälningarna när det gällde arbetsmiljölagen inte ledde till åtal. Skälen var exempelvis bevisproblem liksom svårigheten att visa att den misstänkte haft uppsåt eller varit oaktsam. Utredningen konstaterade utifrån denna statistik att lägst 5 och högst 27 procent av besluten under ett år ledde till någon form av lagföring (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, åtal eller företagsbot). Påföljden för överträdelse av direkt straffbelagda bestämmelser i antingen arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter uppgick normalt till 30–40 dagsböter.

Enligt utredningen fungerade förelägganden och förbud effektivt när det gällde att åtgärda brister. För vissa andra föreskrifter där Arbetsmiljöverket inte hade möjlighet att utfärda förelägganden eller förbud, utan endast göra en åtalsanmälan, var utfallet däremot inte det önskvärda. I 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen angavs vilka bestämmelser som var direkt straffsanktionerade.

Av de intervjuer som utredningen genomförde framgick att exempelvis Arbetsmiljöverkets representanter såg det som ett problem att man inte hade någon valmöjlighet om en bestämmelse i en föreskrift skulle vara straffsanktionerad eller inte. Förelägganden och förbud

med vite, som Arbetsmiljöverkets representanter såg som ett effektivt påtryckningsmedel, kunde inte användas om bestämmelsen var straffsanktionerad.

Problemet var dessutom, menade Arbetsmiljöverket vidare, att straffsanktionerade ärenden ofta tog lång tid hos åklagare, att en förundersökning i många fall inte inleddes eller att förundersökningarna lades ned. Möjligheten att ersätta straffsanktioner med sanktionsavgifter hade emellertid funnits sedan länge. I regeringens proposition 1993/94:186 gavs Arbetsmiljöverket denna möjlighet med motiveringen att detta skulle skapa effektivitetsvinster och resursbesparingar. Sanktionsavgifterna skulle dock, enligt propositionen, införas på ett avgränsat område där det var relativt lätt att fastställa om en överträdelse hade inträffat eller inte. Däremot ville regeringen inte låta myndigheten själv få avgöra på vilka områden sanktionsavgifter skulle få förekomma. Det vore, enligt regeringen, att gå för långt.

De områden där regeringen ansåg sanktionsavgifter lämpliga var områden där föreskrifter utfärdats med stöd av 4 kap. 1–3 och 8 § första stycket arbetsmiljölagen. Här kunde man anta att överträdelser inte förekom annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen konstaterade emellertid att Arbetsmiljöverket endast hade meddelat föreskrifter med sanktionsavgifter i tre fall.¹ Anledningen till detta, enligt Arbetsmiljöverket, var att regeln dels måste vara preciserad för att kunna konstatera om överträdelse hade inträffat, vilket många bestämmelser inte levde upp till, dels att många av bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter var funktionskrav där föreläggande eller förbud var bäst lämpade. Dessutom menade några av Arbetsmiljöverkets representanter att arbetsmiljöinspektörerna inte kände sig bekväma med att påföra sanktionsavgifter utan hellre agerade med förelägganden och förbud.

Även om Arbetsmiljöverkets representanter hade vissa farhågor när det gällde ett utvidgat system med sanktionsavgifter ansåg de att avgifter borde kunna användas i högre utsträckning än idag. Visserligen skulle det innebära ett visst arbete att skriva föreskrifter om sanktionsavgifter men att det inom myndigheten fanns rutiner för att hantera befintliga sanktionsavgifter och påförande av sanktionsavgift vid överträdelser.

Bland polismyndigheterna var vissa positiva till att införa sanktionsavgifter på fler områden eftersom det skulle avlasta dem så att mer resurser kunde läggas på allvarigare brott. Andra polismyndigheter menade att i princip alla överträdelser som angavs i 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen skulle kunna avkriminaliseras medan ytterligare andra polismyndigheter inte pekade ut några särskilda överträdelser som skulle lämpa sig för avkriminalisering. Åklagarna menade att bestämmelser som gällde rent administrativa rutiner skulle kunna ersättas med sanktionsavgifter medan bestämmelser för att undvika och minska risken för skador fortfarande borde vara straffsanktionerade. Arbetsmiljöverkets uppgift var, enligt åklagarna, att arbeta framåtsyftande och att inspektörerna, vilket nämndes ovan, kunde känna sig obekväma i rollen att förelägga sanktionsavgift.

¹ De tre bestämmelserna var 46 § i AFS 2005:3 om besiktning av trycksatta anordningar, 51 § i AFS 2006:1 om asbest och 24 § i AFS 2006:8 om provning med över- eller undertryck.

Utredningen konstaterade att det var få handlanden, utifrån de bestämmelser som fanns i 8 kap. 2 § 1, 3 och 4 arbetsmiljölagen, där det direkt gick att se vilka som var straffbelagda. Man måste således ofta först ta reda på om Arbetsmiljöverket utfärdat föreskrifter på området och därifrån se vilket handlande som var straffbelagt. Merparten av medlemmarna i utredningens referensgrupp menade att det stora antalet straffsanktionerade föreskrifter på området uppfattades som svåröverskådligt och otydligt och att kunskapen om reglerna brast.

Utredningens slutsats var att kriminalisering inte alltid var den rätta metoden för att åtgärda brister i arbetsmiljön även om man menade att straffsanktionen skulle kvarstå för vissa överträdelser. En ordning med sanktionsavgifter innebar att Arbetsmiljöverket skulle behålla kontrollen över ärendena och dubbelarbete undvikas, eftersom en åtalsanmälan hanterades av såväl Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten som Polisen. Sanktionsavgifter innebar också att avgiften skulle betalas oavsett om överträdelserna hade skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, vilket också var den norm som hittills hade gällt. Därmed slapp man den bevisföring om uppsåt eller oaktsamhet som gällde i ett åtal. Sanktionsavgifter kunde även sättas till högre belopp än bötesstraff. Den som hade invändningar mot att bli påförd en sanktionsavgift hade dock fortfarande möjlighet att invända och få sin sak prövad i domstol.

Utredningens förslag var att överträdelser av föreskrifter som Arbetsmiljöverket hade meddelat med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen skulle vara sanktionerade på annat sätt än genom straff och i princip ersättas med sanktionsavgifter. Arbetsmiljöverket skulle ges möjlighet att få avgöra om föreskrifterna bäst sanktioneras med enbart föreläggande eller förbud i enskilt fall eller även genom sanktionsavgift. Enligt utredningen skulle sanktionsavgiften vara lägst 1 000 och högst 1 miljon kronor (tidigare högst 100 000 kronor). För vissa bestämmelser skulle emellertid straffsanktionen kvarstå.

Remissvar på utredningens förslag

Många remissinstanser var positiva till utredningens förslag om att ersätta en del av straffsanktionerna med sanktionsavgifter. Invändningar fanns emellertid. Arbetsgivarverket avstyrkte en ökad användning av sanktionsavgifter, medan LO ansåg att en avkriminalisering skulle leda till en försvagning av arbetsmiljölagen. Fler föreskrifter med sanktionsavgifter var också tänkbart enligt LO. Såväl TCO som Saco var i huvudsak positiva till ökad användning av sanktionsavgifter men ansåg det var svårt att ta ställning till förslaget innan de rent konkret sett Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Saco menade visserligen att sanktionsavgifter var en effektiv sanktionsform men att straffsanktionens preventiva effekt underskattades och att effekten inte var tillräckligt utredd. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrkte att straffsanktioner togs bort men avstyrkte sanktionsavgifter i den form utredningen föreslagit.

Svenskt Näringsliv, Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet KFO tillstyrkte utredningens förslag om att avskaffa straffsanktioner men avstyrkte en ökad användning av sanktionsavgifter. Svenskt Näringsliv menade att arbetsmiljölagstiftningens sanktionssystem borde ses över i sin helhet och att den förmodade effektiviteten riskerade att ske på bekostnad av företagets rättssäkerhet. Enligt Företagarna var information, vägledning och goda exempel de viktigaste verktygen för en bättre arbetsmiljö. Företagarna anförde vidare att Arbetsmiljöverket skulle fråntas rätten att utfärda föreskrifter om sanktioner. De menade att avgifts- och sanktionsbestämmelserna skulle beslutas av

riksdagen och utredas på sedvanligt sätt; regleringen borde således vara i form av lag. Även Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv och SKL var emot att Arbetsmiljöverket skulle få en sådan valfrihet, eftersom det innebar att myndighetens befogenheter blev alltför långtgående och minskade förutsebarheten på området.

Regering och riksdag

Regering godtog i huvudsak utredningens förslag.² Fördelarna med ökad användning av sanktionsavgifter var, enligt regeringen, att Arbetsmiljöverket behöll kontrollen över ärendet, slapp en stor del av det utredningsarbete som låg till grund för åtalsanmälningarna. Det innebar samtidigt frigörande av resurser för såväl polis som åklagare. Förändringen innebar också en minskad arbetsbelastning hos de allmänna domstolarna. Man förväntade sig även en snabbare reaktion på och en mer kännbar påföljd av överträdelsena än i dagens system, liksom att överträdelsena också ledde till en sanktion. Dessutom förväntades en ökad preventiv effekt. På några områden ansåg emellertid regeringen, liksom utredningen, att straffsanktionen skulle behållas där de ansågs mer effektiva.

När sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet angavs ramarna i arbetsmiljölagen, medan Arbetsmiljöverket gavs möjlighet att bestämma om en sanktionsavgift skulle införas och hur detta belopp skulle beräknas. Regeringen menade att det skulle vara svårt att i lagen precisera i vilka fall sanktionsavgift skulle utgå. Arbetsmiljöverket skulle därför även fortsättningsvis få avgöra i vilka fall en föreskrift skulle följas av sanktionsavgift, men liksom tidigare vara angivet i arbetsmiljölagen. Inom den ram som angavs i 4 kap. 1–8 §§ skulle Arbetsmiljöverket ges möjlighet att välja om en föreskrift skulle leda till sanktionsavgift eller inte. Om föreskriften inte lämpade sig för sanktionsavgift borde den genomdrivas enbart genom föreläggande och förbud.

Att sanktionsavgiften skulle tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet tillstyrktes av vissa remissinstanser, eftersom man ville ha ett enkelt och effektivt sanktionssystem, medan exempelvis näringslivets parter, SKL och Arbetsgivarverket avstyrkte detta förslag. När det gällde sanktionsavgiftens storlek, dvs. lägst 1 000 och högst 1 000 000 kronor, ifrågasatte såväl Åklagarmyndigheten som Arbetsgivarverket en så hög avgift. Svenskt Näringsliv, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet KFO avstyrkte förslaget, medan exempelvis Kommunala Företagens Samorganisation (KFS) menade att sanktionsavgiften måste sättas i proportion till överträdelsens karaktär men även till företagets ekonomiska bärkraft.

Regeringen menade att kraftfulla sanktioner skulle säkerställa att de aktuella reglerna följdes i större utsträckning utifrån det faktum att dagens system inte var särskilt effektivt. Arbetsmarknadsutskottet gick på regeringens linje. Även om det bland de motioner som inkommit fanns stöd för sanktionsavgifter ville man att Arbetsmiljöverket även fortsättningsvis måste ges möjlighet att utveckla och utfärda nya straffbelagda bestämmelser. Det fanns vissa farhågor för en avkriminalisering. Utskottet avsåg emellertid dessa motioner.³

² Prop. 2012/13:143.

³ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2012/13: AU11. Riksdagsmotion 2012/13: A21 av Ylva Johansson (s) m.fl. och riksdagsmotion 2012/13: A20 av Ali Esbati (v) m.fl. Riksdagsskrivelse 2012/13:284.

Arbetsmiljöverkets arbete med utformningen av sanktionsavgifterna

Grundregeln i utformningen av en bestämmelse som var förenad med sanktionsavgift var för det första att den skulle vara lätt att förstå när kravet inte uppfylldes och för det andra att det skulle vara lätt att utläsa hur stor sanktionsavgiften skulle bli ifall den inte följdes. Före 1 juli 2014 fanns sex föreskrifter som innehöll nio bestämmelser om sanktionsavgifter.⁴ Sanktionsavgifterna i dessa var fasta, dvs. de differentierades inte i förhållande till exempelvis arbetsgivarens betalningsförmåga.

I Arbetsmiljöverkets arbete med sanktionsavgifter valde man att se över en del av de bestämmelser som var straffsanktionerade medan andra upphörde i väntan på en mer permanent lösning (se tabell 1).⁵

Tabell 1. Antalet straffbestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter 2013 fördelat på antal som berördes av ändringarna i arbetsmiljölagen och antal som ingick i det särskilda projekt som såg över straffbestämmelserna.⁶

Föreskrifter som...	Antal straffsanktionerade bestämmelser	Antal föreskrifter (AFS:ar)
... setts över i det särskilda projekt som samlat såg över merparten av berörda föreskrifter	88	26
... setts över, eller ska ses över i särskild ordning (ingick inte i det särskilda projektet)	34	8
... inte berördes av aktuella ändringar i arbetsmiljölagen	21	2
Totalt	143	36

Av de 88 bestämmelserna som sågs över i de 26 föreskrifterna ersattes en del utan att bestämmelsen i övrigt ändrats, andra bestämmelser justerades för att sanktionsavgiften skulle kunna tillämpas och en del bestämmelser togs bort utan att ersättas med sanktionsavgift. Dessutom kopplades en sanktionsavgift till två tidigare bestämmelser som inte var straffsanktionerade och två till helt nykonstruerade bestämmelser.⁷ Resultatet av Arbetsmiljöverkets översyn av bestämmelserna visas i tabell 2.

⁴ AFS 2005:3 om besiktning av trycksatta anordningar, 9 § och 46 §; AFS 2006:1 om asbest, 12 § och 51 §, AFS 2006:8 om provning med över- eller undertryck, 20 § och 24 §, AFS 2011:19 om kemiska arbetsmiljörisker, 41, 47, 50, 51 och 52 §§; AFS 2012:1 om användning av motorkedjesågar och röjsågar, 17 § och 19 § och AFS 2012:5 om förbud att på marknaden släppa ut ledande skärverktyg avsedda för bärbara, handhållna röjsågar, 2 och 3§. Arbetsmiljöverket (2013). *Kriterier för sanktionsavgifter, Projektrapport*. 2013-01-21. JU 2012/1003014. s. 1-13.

⁵ Arbetsmiljöverket (2014). *Uppföljning av sanktionsreformen. Återrapporteringskrav enligt regleringsbrev*, 2014-09-17, s.5. Dnr 2014/114614.

⁶ Arbetsmiljöverkets arbete med sanktionsavgifter finns i *Kriterier för sanktionsavgifter, Projektrapport*. 2013-01-21. JU 2012/1003014 och i *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*. 2013-09-09. RES 2013/100674.

⁷ De tidigare bestämmelserna var AFS 2006:5 19 § om truckar och AFS 1997:5 30 § om smältning och gjutning av metall. De nykonstruerade bestämmelserna var AFS 1999:3, 60 a § och 92 a §.

Tabell 2. Resultatet av översynen

Resultat efter översynen	Antal bestämmelser
Tidigare straffbestämmelser som omvandlats till bestämmelse med sanktionsavgift	31
Tidigare straffbestämmelser som förenats med sanktionsavgift, fast via en annan bestämmelse	20*
Tidigare straffbestämmelse som inte förenats med sanktionsavgift	37
Bestämmelser som förenats med sanktionsavgift, trots att bestämmelsen inte tidigare varit förenad med straff	4

*Varav 18 bestämmelser handlat om medicinska kontroller

Flera skäl framfördes till varför en tidigare straffsanktionerad bestämmelse inte skulle ersättas av en sanktionsavgift. Ett skäl var att en del bestämmelser hade blivit föråldrade och borde revideras. Ett annat skäl var risken för dubbelbestraffning. I ytterligare andra fall hade Arbetsmiljöverket gärna velat ersätta straffsanktionen med en sanktionsavgift, men bedömt att arbetsinsatsen för att formulera om regleringen för att passa en sanktionsavgift varit för stor. Möjligheten att utfärda ett föreläggande eller ett förbud kvarstod dock i dessa fall.⁸ De förändringar som myndigheten nu genomförde påverkade inte, menade man, i stort ” [...] hur regelverket ser ut, på annat sätt än att konsekvensen kan bli annorlunda för den som bryter mot en sanktionerad bestämmelse. Därmed förändrades inte hur regelverket skulle inspekteras”.⁹ Nästa fråga var hur sanktionsavgifterna praktiskt skulle utformas.

Kriterier för sanktionsavgifter

Det övergripande syftet med det nya systemet var att det skulle leda till efterlevnad, minskad administration och vara rättssäker. Av bestämmelsen skulle man dels kunna utläsa dess sakliga innebörd, dels hur hög avgiften skulle bli om någon avvek från bestämmelsen. Bestämmelsen måste helt enkelt vara förutsebar. Bestämmelsen måste vara tydlig och begrepp som ”tillräcklig kompetens”, ”erforderlig utbildning/kunskap”, ”väsentliga förändringar”, ”tillfredsställande resultat”, ”lämplig analysmetod” etc. uppfyllde därför inte kravet på precision.

När det gällde avgiftens storlek ville man differentiera den dels med hänsyn till risknivån för att drabbas av ohälsa eller olycksfall, dels utifrån kostnaden för att vidta åtgärden. Andra kriterier för att ta ut sanktionsavgifter var Arbetsmiljöverkets behov att få in uppgifter för att kunna bedriva en effektiv tillsyn, liksom formella krav.

⁸ Arbetsmiljöverket (2013). *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*, s. 5. Arbetsmiljöverket. 2013-09-09. RES 2013/100674.

⁹ Arbetsmiljöverket (2014). *Uppföljning av sanktionsreformen. Åtterrporteringskrav enligt regleringsbrev*, s. 14. Dnr 2014/114614.

När det gällde risknivåer bestämdes den utifrån en fyrgradig skala där nivå 4 utgjorde den högsta risken. Men även den lägsta risken skulle, enligt Arbetsmiljöverket, betraktas som en ”hög” risk för ohälsa och olycksfall. Följande tabell är en ”risktabell”.¹⁰

Tabell 3. ”Risktabell” som utgångspunkt för diskussion om risknivå

Riskenivå	Risktyper	Exempel
4	Akuta risker: - Risk för fara för livet - Risk för mycket stor kroppskada - Allvarligt men för livet	- Obefintligt skydd - Obefintlig besiktning
3	Akuta risker: - Risk för stor kroppskada - Men för livet - Risk för förgiftning Långsamma risker: - Risk för förgiftning Farlig hantering som fordrar tillstånd	- Obefintligt skydd - Obefintlig besiktning - Felaktig märkning - Asbestrivning
2	Olika typer av kontroller: - Medicinska kontroller - Mätningar, luftmätningar Farlig hantering som fordrar tillstånd (mindre omfattning)	- Bearbetning/behandling av asbest - Bristfälliga eller obefintliga mätningar
1	- Inskickning av dokumentation - Brister i dokumentation	- Mät rapport saknas - Ingen EG-försäkran eller underskrift saknas

När det gällde differentiering av betalningsförmåga skulle en avgift på 50 000 kronor, enligt Arbetsmiljöverket, naturligtvis drabba en småföretagare betydligt hårdare än motsvarande avgift för ett stort börsnoterat företag. Därför var det rimligt att ett större företag skulle få betala en högre avgift än ett litet företag. Differentiering var det bästa sättet att uppnå en förebyggande effekt liksom att det var konkurrensneutralt. Avgiften skulle också vara kännbar. De sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket hittills tillämpat hade däremot inte varit differentierade. Två olika modeller för betalningsförmåga diskuterades; antalet sysselsatta eller verksamhetens omsättning.

Det senare alternativet, dvs. att använda omsättning som grund för differentiering, ansågs problematiskt eftersom små och medelstora näringsidkare och handelsbolag inte behövde skicka in någon årsredovisning och att inspektörerna saknade erfarenhet av att hantera frågor om verksamhetens omsättning. Däremot var inspektörerna vana att ställa frågor om antalet sysselsatta vid inspektionerna. Arbetsmiljöverket förespråkade därför differentiering efter antalet sysselsatta (oavsett om det var hel- halv- eller deltidsanställda) inkluderat inhyrd personal. Om en differentierad avgift inte var möjligt skulle en fast avgift föreslås och då utifrån risken.¹¹

¹⁰ Arbetsmiljöverket (2013). *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*, s.12. Arbetsmiljöverket. 2013-09-09. RES 2013/100674.

¹¹ Arbetsmiljöverket (2013). *Kriterier för sanktionsavgifter, Projektrapport*, s. 23 ff och s. 37. 2013-01-21. JU 2012/1003014.

Inom modellen med antalet sysselsatta fanns flera varianter. Trappmodellen, dvs. att man inom vissa intervall av sysselsatta sätter en bestämd avgift, eller en kontinuerlig modell, efter det specifika antalet sysselsatta, var de modeller som diskuterades. Fördelen med trappmodellen, enligt Arbetsmiljöverket, var att den skulle kunna upplevas som enklare. Nackdelen, där bedömningen av antalet sysselsatta var oklar, skulle innebära stora skillnader i avgift. Om man tillämpade den kontinuerliga modellen skulle skillnaderna i avgift däremot inte bli särskilt stor även om parterna inte var helt överens om antalet sysselsatta. Arbetsmiljöverket föreslog därför den kontinuerliga modellen med ett minimivärde på antalet sysselsatta, 1, och ett maximivärde på 500 eller fler. Om en differentierad avgift inte ansågs lämplig för en viss bestämmelse fanns möjlighet att i stället välja en fast avgift.

Arbetsmiljöverkets förslag sammanfattas i följande tabeller som avser både risknivåer och avgiftsnivåer för såväl differentierade som för fasta avgifter.¹²

Tabell 4. Avgiftsnivåer för olika risknivåer, differentierad avgift

Risknivå	Avgiftsnivåer (SEK)	
	Minimavgift	Maximavgift
4	100 000	1 000 000
3	40 000	400 000
2	15 000	150 000
1	5 000	50 000

Tabell 5. Avgiftsnivåer för olika risknivåer, fast avgift

Risknivå	Avgiftsnivåer, intervall (SEK)	
	Lägst	Högst
4	400 000	1 000 000
3	150 000	400 000
2	50 000	150 000
1	5 000	50 000

Vilka konsekvenser förväntade sig Arbetsmiljöverket med anledning av förslagen ovan? Enligt Arbetsmiljöverket saknades statistik som visade hur ofta varje enskild straffsanktionerad bestämmelse, som nu ändrats till sanktionsavgift, hade lett till åtalsanmälan och lagföring. Ett visst resonemang fördes dock kring hur antalet sanktionsavgifter skulle kunna komma att utvecklas.¹³

Sammantaget var det färre bestämmelser, enligt Arbetsmiljöverket, som skulle komma att vara förenade med sanktionsavgift än vad som tidigare haft straffsanktion. Det innebar att det borde

¹² Arbetsmiljöverket (2013). *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*, s.13. Arbetsmiljöverket. 2013-09-09. RES 2013/100674.

¹³ Ibid., s. 17 f.

vara färre sanktionsavgifter än åtalsanmälan vilket var positivt om det samtidigt innebar en ökad regelefterlevnad. Samtidigt var kanske benägenheten att påföra en sanktionsavgift högre än att göra en åtalsanmälan. I Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning bedömde man att de föreslagna bestämmelserna som förenats med sanktionsavgift årligen skulle leda till 180 beslut om sanktionsavgift, vilket var fler beslut per bestämmelse än de åtalsanmälningar som dagens 122 straffbestämmelser ledde till. Om antagandet om 180 ärenden skulle vara en realitet skulle fler få betala en sanktionsavgift än de som i idag blev bötfällda för brott mot Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Ett annat antagande var att om myndighetens inspektörer (250 stycken) i genomsnitt skulle handlägga tre beslut om sanktionsavgifter, skulle det innebära 750 årliga beslut om sanktionsavgift.

Synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslag

Många remissinstanser hade inte några synpunkter alls på Arbetsmiljöverkets förslag eller endast ett fåtal synpunkter. Flertalet var således positiva till att sanktionsavgifter i princip skulle ersätta straffsanktioner och gjorde bedömningen att detta skulle leda till positiva effekter för efterlevnaden. Flera av de remissinstanser som tidigare framfört synpunkter på utredningens och regeringens förslag framförde även nu synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslag. De synpunkter som fördes fram rörde framför allt differentieringen av sanktionsavgifterna och rättssäkerhetsaspekterna. Vi diskuterar nedan de mer principiella invändningarna, inte invändningar mot enskilda föreskrifter.¹⁴

Differentiering

Diskussionen om sanktionsavgifter gällde dels risknivåerna som Arbetsmiljöverket presenterat, dels differentieringen, dvs. avgiftsstorleken som skulle bestämmas utifrån antalet sysselsatta. SKL ansåg generellt att det var bra med en uppdelning av avgifter i olika risknivåer, men man saknade, vilket även Svenskt Näringsliv påpekade, en övergripande beskrivning eller förklaring till varför en viss risknivå valts för den aktuella regeln. Man skulle, enligt Arbetsgivaralliansen, som stöd för risknivåerna exempelvis ha kunnat beskriva ”[...] hur ofta en olycka har inträffat, hur allvarliga har konsekvenserna blivit och har detta jämförts mellan de olika författningarna.”

Mobilkranföreningen menade att sanktionsavgiften borde stå i proportion till hur allvarlig förseelsen var och omständigheterna i det enskilda fallet. De menade att det var viktigt att skilja mellan vad som faktiskt hade utförts och ett administrativt misstag, dvs. att det inte skulle vara lika hög avgift för avsaknad av besiktningsdokumentation som avsaknad av besiktning.

Frågan om differentierade avgifter var den fråga som väckte mest diskussion. Diskussionen gällde differentiering som principfråga, om antalet sysselsatta verkligen speglade betalningsförmåga, om det rättsosäkra att beräkna antalet sysselsatta och att organisationsform påverkade sanktionens storlek.

Principen att avgiften skulle differentieras efter antalet sysselsatta ansåg en del av remissinstanserna vara helt fel. SKL avfärdade ”å det bestämdaste en differentiering av

¹⁴ Arbetsmiljöverket. Dnr 2013/100674.

sanktionsavgifterna beroende på antal sysselsatta hos arbetsgivaren.”. ”Det är svårigheten/allvarsgraden och sannolikheten i överträdelsen som ska vara avgörande, dvs. risken för liv och hälsa, och sanktionen ska vara enhetlig, oberoende av storleken på företaget.” Ungefär samma resonemang framfördes av bland andra Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv. Eftersom en stor del av organisationerna inom offentlig sektor utgjordes av organisationer med fler än 500 anställda skulle denna sektor drabbas hårt menade såväl SKL som Arbetsgivarverket.

Hela tjänstesektorn skulle bli betydligt sämre behandlad än tillverkningssektorn, menade Svenskt Näringsliv, eftersom den senare var mer automatiserad och därmed mindre personalintensiv. Ett företag i tjänstesektorn riskerade att påföras en maximal sanktionsavgift medan ett lika ekonomiskt bärkraftigt företag i industrin kunde komma undan med en mindre avgift för samma brott.

Det fanns också invändningar mot att en verksamhets samtliga arbetsställen skulle utgöra underlag för sanktionsavgift. Det gällde oavsett om avgiften kom att bestämmas efter antal sysselsatta eller företagets ekonomiska ställning. En del företag utgjorde en enda juridisk person med ett antal olika arbetsställen, medan andra hade valt att bilda koncern med olika juridiska personer för varje arbetsställe. Svenskt Näringsliv och Arbetsgivaralliansen menade att organisationsformen inte fick bli avgörande för sanktionsavgiftens storlek utan avgiften skulle bestämmas på varje enskilt arbetsställe. Det är på varje arbetsställe som det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs menade de.

Betalningsförmåga

Att antalet sysselsatta skulle återspegla en verksamhets betalningsförmåga ansåg många vara felaktigt. Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv menade att det fanns arbetsgivare inom exempelvis restaurang- och bussbranschen med många anställda, men som hade väldigt låga marginaler och låg betalningsförmåga. Å andra sidan menade de att andra beräkningssätt inte var mer rättvisa eller rimliga, som omsättning, vinst eller andra ekonomiska nyckeltal. Det förhållandet att differentierade avgifter inte förekom på andra områden, tydde på att differentiering helt enkelt inte var lämpligt.

Saco menade, förutom att antalet sysselsatta kunde var svårt att beräkna, att det var bättre att vara tydlig med att differentieringen skedde efter antalet sysselsatta och att detta inte gick att likställa med betalningsförmåga. Arbetsgivarverket menade att Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning fokuserade på verksamhetens betalningsförmåga och inte på sanktionsavgifternas preventiva effekt. Överträdelser inom den statliga sektorn skedde inte utifrån kommersiella/ekonomiska överväganden. Statliga organisationer var även, menade de, generellt sett personalintensiva vilket innebar att förslaget drabbade denna sektor oproportionerligt hårt.

Antalet sysselsatta och rättsosäkerheten

Ovan nämndes att flera remissinstanser varit inne på just svårigheten att beräkna antalet sysselsatta eller vad som skulle definieras som sysselsatta. Ska "[...] personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, doktorander, sysselsatta vid studentkårer, frivillig eller volontärt arbete etc." betraktas som sysselsatta frågade sig Arbetsgivarverket. Arbetsgivaralliansen menade att Arbetsmiljöverket till varje föreskrift som blev förenad med sanktionsavgift tydligt skulle förklara vem eller vilka som skulle anses vara "sysselsatta".

Att inhyrd personal skulle finnas med i beräkningsunderlaget till en sanktionsavgift ansåg Arbetsgivaralliansen, Svenskt Näringsliv och Industriarbetsgivarna vara fel. Anlitade ett företag entreprenörer hade dessa däremot ett eget ansvar. I båda fallen handlade det om extern personal, menade man, men konsekvensen blev olika. Svårigheten att beräkna antalet sysselsatta och att det vid vissa tillfällen, exempelvis vid ett underhållstopp, kunde finnas många extra sysselsatta, innebar att antalet sysselsatta som avgiften grundades på inte blev förutsägbar, vilket ansågs rättsosäkert. Att tillämpa en genomsnittsberäkning av antalet sysselsatta, vilket kanske skulle tillämpas när beräkningsgrunden var osäker, ansågs också rättsosäkert.

Att man inte i förväg visste avgiftens storlek, beroende på antalet sysselsatta kunde skifta vid olika tillfällen, stred, enligt Arbetsgivaralliansen, mot ett av de viktigaste kraven som brukar ställas för bestämmelser där strikt ansvar gällde – det ska vara klart och tydligt vilken sanktion arbetsgivaren drabbades av vid en eventuell överträdelse. Det var viktigt även av preventiva skäl att alla visste vilken sanktion de kunde förvänta sig om man bröt mot en viss regel, vilket också skulle underlätta inspektörernas situation.

Om systemet ändå skulle komma att införas, menade Svenskt Näringsliv att den kontinuerliga modellen var att föredra framför trappmodellen eftersom den senare skulle innebära stora gränsdragningsproblem och ge kraftiga marginaleffekter. Det skulle även kunna ge upphov till rättstvister. TCO däremot, menade att trappmodellen med relativt få steg skulle göra den enkel att hantera

Jämkning

Flera remissinstanser såg en möjlighet att inom det föreslagna systemet kunna jämka sanktionsavgiften, vilket också föreslogs i regeringens proposition. I propositionen sades att en sanktionsavgift kunde sättas ned helt eller delvis om överträdelsen framstod som ursäktlig, exempelvis på grund av omständigheter utanför arbetsgivarens kontroll eller att sanktionsavgiften inte stod i rimlig proportion till överträdelsen.¹⁵

SKL liksom Arbetsgivarverket menade att Arbetsmiljöverket, när skäl förelåg, borde utnyttja möjligheten jämka avgiftens storlek för att på så sätt förhindra att arbetsgivaren skulle behöva gå till domstol för att få jämkning. Arbetsgivarverket exemplifierade resonemanget med ett fall där arbetstagaren olovandes använde en truck eller att arbetstagaren inte använde

¹⁵ Prop. 2012/13:143, s. 78 f.

skyddsutrustning trots arbetsgivarens uppmaningar. Fortifikationsverkets menade att det var viktigt att Arbetsmiljöverket inte gjorde en alltför restriktiv bedömning av om det fanns skäl för nedsättning av sanktionsavgift i det enskilda fallet.

Enligt Svenskt Näringsliv skulle möjligheten till jämkning göra systemet mer rättvist och rättssäkert eftersom man då kunde väga in fler faktorer än antalet sysselsatta. Det skulle gynna framför allt små företag eftersom dessa i regel hade begränsade resurser att driva en process. Det var naturligtvis inte heller önskvärt att öka antalet processer. Svenskt Näringsliv exemplifierade liksom Arbetsgivarverket ovan med en situation där arbetsgivaren tillhandahållit skyddsutrustning, gett utbildning om regler, hållit genomgångar etc. men där den anställda ändå inte följde reglerna. I dessa fall ansåg Svenskt Näringsliv att det inte var rimligt att arbetsgivare skulle drabbas av höga sanktionsavgifter.

Juridisk hjälp

Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv såg problem i de fall där arbetsgivarna ifrågasatte en sanktionsavgift. Eventuella otydligheter gick inte att försvara med att arbetsgivaren hade möjlighet till domstolsprövning. Det krävdes juridisk hjälp för att avgöra om den underliggande regeln kunde ifrågasättas och att det var orimligt att en sådan börda lades på arbetsgivaren. Mindre företag hade vare sig vana att föra egen talan eller hålla sig med juridisk företrädare. Dessutom menade de att prövningen var mer begränsad när det gällde sanktionsavgift i förhållande till den sakprövning i skuldfrågan som skedde vid en straffrättslig prövning.

Arbetsgivarverket och Svenskt Näringsliv framförde att preskriptionstiden för brott mot arbetsmiljölagen normalt var två år. En sanktionsavgift fick däremot påföras senast fem år från delgivning. Det ställde, enligt Arbetsgivarverket och Svenskt Näringsliv, ” [...] speciella krav på tydlighet i reglerna och ett rättssäkert förfarande beträffande inspektionsprocessen”.

Om översyn av alla bestämmelser

Några remissinsatser hade även synpunkter på förfarandet att Arbetsmiljöverket upphävde samtliga straffbestämmelser som inte hade setts över vid detta tillfälle. Att Arbetsmiljöverket tog bort straffsanktioner utan att ersätta detta med något annat ansåg Lärarnas Riksförbund vara märkligt. Sveriges Ingenjörer såg det som en allvarlig brist att remissinstanserna inte har getts möjlighet att yttra sig över alla 122 bestämmelser.

Att upphäva de straffbestämmelser som inte hade setts över med en särskild föreskrift när lagändringen trädde ikraft var inte en tillfredsställande hantering av situationen enligt TCO. TCO menade att detta upphävande borde bli föremål för en särskild konsekvensutredning. Vidare ansåg de att vid själva bedömningen av om en sanktionsavgift skulle införas eller inte, verkade ha varit teknikaliteter snarare än materiella överväganden som varit styrande, såsom överträdelsens allvarlighetsgrad. TCO ansåg därför att det omvända borde ha vara fallet. ” [...] det som bör avgöra om en bestämmelse ska kopplas till en sanktionsavgift är om bestämmelsen är så viktig och en överträdelse så allvarlig att en avgift får en verklig betydelse.”

De synpunkter som framförts ovan är synpunkter av mer generell art på sanktionssystemet från de externa remissinstanserna. Utöver detta fanns givetvis en rad synpunkter på de enskilda föreskrifterna, som vi inte berör här. Dessutom förekom en del interna synpunkter från Arbetsmiljöverkets anställda på framför allt de enskilda bestämmelserna vilket är naturligt med tanke på att det var inspektörerna, juristerna med flera som skulle tillämpa de nya bestämmelserna i praktiken.

Sanktionsavgifterna – utveckling

Innan vi diskuterar hur det utvidgade systemet med sanktionsavgifter har fungerat ska vi ge en beskrivning av antalet sanktionsavgifter och på vilka områden där beslut om sanktionsavgifter tagits. För närvarande (december 2016) är det 27 föreskrifter innehållande 57 bestämmelser (varav 2 ytterligare kommer att gälla från den 1 juli 2017) som omfattas av sanktionsavgifter (se bilaga, tabell 1).

Vilka föreskrifter är det då där sanktionsavgifter har beslutats? Det utökade systemet med sanktionsavgifter infördes den 1 juli 2014. 49 sanktionsavgifter beslutades under sista halvåret av 2014 (se bilaga, tabell 2). I tabell 6, som avser 2015, visas antalet sanktionsavgifter fördelat på orsak och föreskrift:¹⁶

Tabell 6. Antal sanktionsavgifter per föreskrift och orsak 2015

Orsak/AFS 2015	1999:3	2003:6	2005:3	2005:6	2006:1	2006:5	2006:7	2011:19	2012:1	2013:4	Summa
Arbetsmiljöplan	31										31
Asbest					19						19
Basmaskin & arb.korg							3				3
Fallskydd	112										112
Förhandsanmälan	4										4
Kemiskt ämne								2			2
Medicinska kontroller				11							11
Motorkedjesåg									1		1
Ställningar										17	17
Teknisk anordning		38	2								40
Truck						71					71
Trycksatt anordning			19								19
Summa	147	38	21	11	19	71	3	2	1	17	330

Av tabellen framgår att det är två föreskrifter som sticker ut när det gäller antal sanktionsavgifter och det är AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete och AFS 2005:6 om användning av truck. Av de 147 sanktionsavgifter som beslutats med stöd av AFS 1999:3 har 112 gällt fallskydd. Denna föreskrift (inklusive arbetsmiljöplan och förhandsanmälan) och föreskriften om truck utgör ung 66 % av alla beslut om sanktionsavgifter.

Enbart fallskydd och truck utgör 56 % av alla beslutade sanktionsavgifter 2015. Lägger vi till AFS 2003:6, om besiktning av lyftanordningar, AFS 2006:1 om asbest, AFS 2005:3 om besiktning av trycksatta anordningar och AFS 2013:4 om ställningar, utgör dessa sex föreskrifter 95 % av alla beslutade sanktionsavgifter under 2015.

Motsvarande jämförelse för 2016 (1 januari – 15 november) ger följande resultat:¹⁷

¹⁶ Källa: Arbetsmiljöverket.

¹⁷ Ibid.

Tabell 7. Antal sanktionsavgifter per föreskrift och orsak 2016 (1 januari – 15 november)

Orsak/AFS	1999:3	2003:3	2003:6	2005:3	2005:6	2006:1	2006:3	2006:5	2006:7	2011:19	2012:1	2013:4	2015:2	Summa
Arbetsmiljöplan	16													16
Asbest						28								28
Basmaskin&arb.korg									1					1
Explosionsfarlig miljö		7												7
Fallskydd	146													146
Föranmälan	9													9
Kemiskt ämne										6			18	24
Medicinska kontroller					11									11
Motorkedjesåg											1			1
Ställningar												4		4
Teknisk anordning			26				1							27
Truck								41						41
Trycksatt anordning				28										28
Summa	171	7	26	28	11	28	1	41	1	6	1	4	18	343

Även om det inte finns statistik för hela 2016 kan vi konstatera att det är ungefär samma föreskrifter där sanktionsavgifter har beslutats som under 2015. Föreskriften om kvarts, AFS 2015:2, som inte hade några beslut om sanktionsavgifter 2015, då den infördes, har nu 18 stycken liksom föreskriften om arbete i explosionsfarlig miljö, AFS 2003:3, som nu har sju sanktionsavgifter.

En annan förändring är att antalet sanktionsavgifter avseende fallskydd har ökat ytterligare, från 34 till 50 % av alla beslutade sanktionsavgifter, medan antalet beslutade sanktionsavgifter när det gäller truck däremot har minskat, från 22 till 12 %.

Följande tabell visar på antalet sanktionsavgifter per region under 2015 och 2016 (i bilaga, tabell 3 och 4, finns sanktionsavgifterna indelade efter antal och orsaker per region).¹⁸

Tabell 8. Antal beslutade sanktionsavgifter per region 2015 och 2016 (1 januari – 15 november)

Region	Antal sanktionsavgifter 2015	Antal sanktionsavgifter 2016
Nord (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland)	97	79
Mitt (Värmland, Dalarna, Gävleborg, Örebro, Uppsala och Västmanland)	38	61
Öst (Stockholm, Södermanland, Östergötland och Gotland)	71	98
Väst (Västra Götaland, Halland och Jönköping)	89	80
Syd (Kronoberg, Kalmar, Blekinge och Skåne)	35	24
Summa	330	343

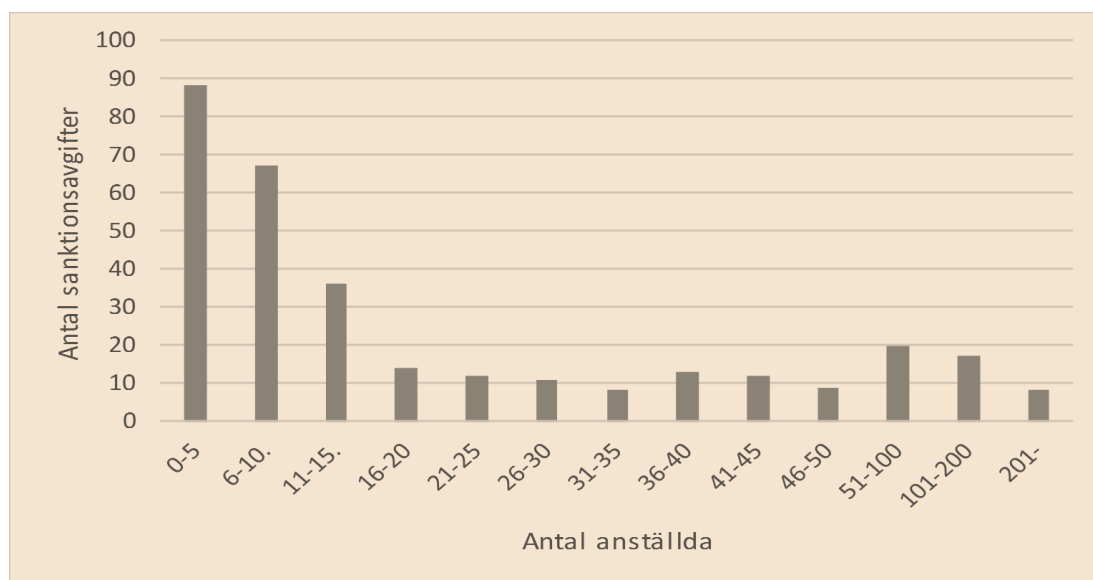
¹⁸ Ibid.

Region nord har flest beslutade sanktionsavgifter under 2015 medan region syd har lägst antal. Region öst och väst har under 2016 beslutat om fler sanktionsavgifter än region nord medan region syd fortfarande har relativt få beslutade sanktionsavgifter. Ser vi i stället till län har Blekinge och Gotlands län inga beslut alls om sanktionsavgifter vare sig under 2015 eller 2016. Kalmar län har inte beslutat om några sanktionsavgifter hittills under 2016. Möjliga förklaringar till skillnader mellan antal beslutade sanktionsavgifter per region återkommer vi till.

Vilka påförs sanktionsavgifterna?

Ovanstående tabeller visar på det totala antalet sanktionsavgifter och inom vilka föreskrifter och verksamhetsområden. Vilka arbetsgivare, om vi ser till storleken, är det då som Arbetsmiljöverket påfört sanktionsavgifter? I figur 1 finns en beskrivning av antalet sanktionsavgifter i förhållande till antalet anställda under 2015.¹⁹

Figur 1. Antal beslutade sanktionsavgifter 2015 uppdelat på antal anställda



Ungefär hälften av alla beslutade sanktionsavgifter gäller arbetsgivare med mellan 0–10 anställda, där de med mellan 0–5 anställda utgör den största andelen av denna grupp. En möjlig förklaring är att andelen småföretag är den klart största gruppen av alla företag. Men det kan också bero på att de inte är lika välinformerade om de nya bestämmelserna vilket de kanske borde vara med tanke på all den information som Arbetsmiljöverket förmedlade när systemet sjuösattes. Under 2014 genomfördes nämligen ett antal informationsinsatser gentemot parterna och större organisationer. Även allmänheten informerades via en informationsfilm som visades ett antal gånger på SVT. De små företagen inom byggbranschen fångades upp via två informationskampanjer under 2015 om sanktionsavgifter. Ett webbaserat verktyg med relevanta föreskrifter och sanktionsavgifter kopplade till deras område, Avgiftsundvikaren.se, togs också fram. Utöver detta genomförde man en reklamkampanj bestående av radioannonser,

¹⁹ Källa: Arbetsmiljöverket.

annonser i branschpress och annonsering i digitala medier. Senare skickades även ett brev med information om sanktionsavgifter gällande föreskriften om kvarts till 22 000 småföretag.²⁰

Även om informationen verkar vara väl spridd, pekar den uppföljning som genomförts, att informationen ändå inte verkar ha nått ända fram. Målgruppen för uppföljningen, som gjordes i form av 200 telefonintervjuer och 12 djupintervjuer under december 2015, var mindre företag. En av fyra respondenter hade sett/hört kampanjen om sanktionsavgifter. De flesta av dem som hade sett/hört kampanjen hade inte sökt mer information. Ungefär två tredjedelar av dem som hade sett/hört kampanjen tyckte inte att den gett en högre kunskap om sanktionsavgifterna. De skäl som angavs var exempelvis tidsbrist eller att kunskapen redan fanns. I djupintervjuerna sade de flesta att de trodde att företagets beteende kunde förändras med hjälp av information och det var bra att påminnas, men att budskapet skulle vara mer lärande och upplysande. Fler efterlyste verktyg som hade ett mer förebyggande syfte bland annat checklistor som hjälpmedel.²¹

Nu behöver det inte nödvändigtvis vara avsaknaden av information som är orsaken till att småföretagare får ett beslut om sanktionsavgift. Det kan också vara så att kostnaden för exempelvis en ensamföretagare att följa bestämmelserna upplevs som stor eller att risken för ett inspektionsbesök är liten.

²⁰ Källa: Arbetsmiljöverket

²¹ Arbetsmiljöverket (2016). *Informationskampanj om sanktionsavgifter*. 2016-02-09.

Hur har det utvidgade systemet med sanktionsavgifter fungerat?

Vi har ovan gett en bakgrund till det nya systemet med sanktionsavgifter och vi har försökt att beskriva synpunkter och farhågor från remissinstansernas sida på detta system. Vi ska nu försöka diskutera och besvara de frågor som ställdes inledningsvis. Den första frågan är om systemet upplevs som tydligt och begripligt av de berörda

Upplevs systemet som tydligt och begripligt av de berörda?

Med berörda utgår vi ifrån att det gäller såväl de som får beslut om sanktionsavgifter som de som beslutar om avgifterna, dvs. Arbetsmiljöverket. Om arbetsgivarna generellt sett upplever systemet som tydligt och begripligt kan vi inte riktigt svara på, eftersom antalet arbetsgivare är stort och vi har inte intervjuat de som fått beslut om sanktionsavgift av flera skäl. Vad de berörda anser om sanktionsavgifterna och dess tillämpning kommer bland annat till uttryck i bestridandena av avgifterna som vi kommer att beröra nedan. De som accepterar och betalat avgifterna kan säkerligen ha olika uppfattningar om avgifterna. Arbetsgivarna kan naturligtvis tycka att det är orättvist eller att man haft otur och att inte andra som också brister i tillämpningen drabbas.

Även om arbetsgivarna godkänner sanktionsavgiften betyder inte det automatiskt att de tycker att systemet är tydligt och begripligt. Några kanske bara konstaterar att det tar för stor kraft att bestrida. Även om man inte skulle ”gilla” systemet, blir det bara intressant om det inte har någon preventiv effekt. Sanktionsavgifterna är i många fall ganska betydande och sannolikheten för att (medvetet) göra om samma förseelse igen är kanske inte särskilt stor. Skulle man ändå fråga dessa personer om de i fortsättningen kommer att följa Arbetsmiljöverkets bestämmelser skulle förmodligen ingen svara nekande (hur de fortsättningsvis agerar i praktiken kan vi inte svara på i detta läge). Om man skulle fråga om avgifterna är tillräckligt höga för att vara avskräckande skulle förmodligen svaret bli jakande.

Men de berörda är också de inspektörer, jurister, sektionsansvariga på Arbetsmiljöverket som har till uppgift att inspektera och utfärda avgiftsförelägganden. Vi har, som nämndes inledningsvis, genomfört ett 25-tal intervjuer för att få dessa personers syn och erfarenheter av sanktionsavgifterna. Samtidigt är många inspektioner föranmälda där Arbetsmiljöverket alltid informerar om vilka områden där det finns sanktionsavgifter. Det kan möjligtvis ses som *en* förklaring till att det på vissa områden endast förekommer ett fåtal sanktionsavgifter.

Att bli informerad är ju emellertid ingen garanti för att man därmed anser att systemet eller bestämmelserna är tydliga och begripliga. Frågan om tydlighet och begriplighet hänger nära samman med två av de övriga frågorna som ställdes inledningsvis, nämligen *hur systemet med differentierade avgifter fungerat* och *om det finns regelområden där tillämpningen av systemet med sanktionsavgifter inneburit särskilda problem*.

Hur har systemet med sanktionsavgifter fungerat?

Låt oss börja med att se vad som händer med de sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket beslutat om. Under 2014 (1 juli – 31 december) har 49 sanktionsavgifter beslutats varav 22 har godkänts inom angiven tid medan 27 har gått vidare till förvaltningsrätt. Av de 330

sanktionsavgifter som beslutats under 2015 har 169 sanktionsavgifter godkänts inom angiven tid, 146 sanktionsavgifter har gått vidare till förvaltningsdomstol (varav 128 är beslutade), 10 har avskrivits av Arbetsmiljöverket, fyra avgiftsförelägganden har ännu vare sig godkänts eller bestridits och för en sanktionsavgift har adressaten inte kunnat spåras. För 2016 (1 jan – 15 november) har 153 sanktionsavgifter godkänts inom angiven tid, 104 har blivit påförda en sanktionsavgift, 28 har fått ett avgiftsföreläggande, 37 har svarat på avgiftsföreläggandet, 20 domar är avgjorda av förvaltnings- eller kammarrätt och en sanktionsavgift är upphävd av Arbetsmiljöverket

Om vi tar bort de ärenden som är avskrivna, ännu vare sig godkända eller har bestridits etc., har drygt hälften av dessa godkänts utan invändningar under 2014 och 2015 (2016 är för tidigt att uttala sig om). Knappt hälften (48 %) går således vidare till domstol.

Om vi bara koncentrerar oss på ärenden som är avgjorda av domstol under 2014 (27 stycken), 2015 (128 stycken) och 2016 (20 stycken) har ungefär 35 % gått vidare till domstol på grund av att mottagaren inte godkänt avgiften i tid men inte heller yttrat sig i ärendet. Följden blir att Arbetsmiljöverket måste ansöka om påförande av avgift till förvaltningsrätten. Varför man inte svarat kan ju bero på att det inte finns någon kostnad att låta ärendet gå vidare till förvaltningsrätt, att arbetsgivaren får en respit med betalningen eller kanske en förhoppning om att förvaltningsrätten kommer till ett annat beslut än Arbetsmiljöverket. I ungefär 10 % av fallen godkänner mottagaren avgiften, men för sent. Även i dessa fall måste Arbetsmiljöverket skicka i en ansökan om påförande av avgift till förvaltningsrätt.

I knappt 50 % av fallen har mottagaren aktivt bestridit sanktionsavgiften, dvs. de har inkommit en inlägga om varför de bestrider. I 5 % av fallen, slutligen, har Arbetsmiljöverket avskrivit ärendet eftersom myndigheten exempelvis fått in uppgifter som styrker mottagarens uppgifter eller att det visar sig att de har betalat i tid.

Vi har gått igenom alla de ärenden som är avgjorda av domstol under 2014, 2015 och 2016 där mottagaren motiverat sitt beslut att inte godkänna sanktionsavgiften. De flesta av bestridandena om vi ser till 2015, som är det första helåret med sanktionsavgifter, gäller fallskydd, truck och teknisk anordning vilket också är de områden där det totalt sett under 2015 också påförts flest sanktionsavgifter, knappt 80 % av alla sanktionsavgifter. Om vi ser till storleken på de arbetsgivare som bestrider konstaterade vi tidigare att knappt hälften av de företag där beslut om sanktionsavgift finns har 0-10 anställda. Ungefär 15 % av alla de som får ett beslut om sanktionsavgift inom denna kategori bestrider dessa. Bland arbetsgivare med fler än 100 anställda överklagas ungefär 36 %, men denna kategori är liten (9 bestridanden av 25 beslutade sanktionsavgifter). Vi kan också nämna att det inte är särskilt vanligt att de som bestrider tar juridisk hjälp utifrån.

Det finns ett antal olika skäl till varför arbetsgivarna (aktivt) bestrider påförda sanktionsavgifter. Ett av dessa skäl gäller just differentieringen.

Differentiering

En av de största farhågorna inför införandet av det nya sanktionssystemet, åtminstone enligt en del av remissinstanserna, var just hur man skulle beräkna antalet sysselsatta och om det över huvud taget var lämpligt att ha ett sanktionssystem som byggde på antalet sysselsatta. Exempelvis skulle tjänstemannaorganisationer med hög personalthöghet drabbas hårt.

Det senare gäller exempelvis en kommun, som har *ett* organisationsnummer men har flera ”självständiga” enheter. En överträdelse på en skola eller en annan verksamhet som är särredovisad och tydligt avskild från kommunens övriga verksamheter innebär stora belopp. Nedan ger vi två exempel på invändningar på grund av just detta:

[...] kommun är en stor komplex organisation, bestående av en rad självständiga myndigheter/nämnder med egen delegering av arbetsmiljöuppgifter/ansvar till underorganiserade enheter, så förefaller det orätt om en eventuell sanktionsavgift skall beräknas utifrån organisationsnummer och summan av kommunens samtliga anställda. En sådan beräkningsmodell slår också orättvist mot kommuner som valt att bedriva all sin verksamhet i förvaltningsform i jämförelse med sådana kommuner som valt att bolagisera sin verksamhet (egna organisationsnummer) och därigenom ådöms lägre sanktionsavgifter. För att överbrygga en sådan orättvisa bör antalet anställda vid respektive verksamhetsenhet (med det delegerade arbetsmiljöansvaret) istället avgöra tillika utgöra beräkningsgrund.

Att lyftanordningen inte genomgått erforderlig besiktning vitsordas av kommunen men att påföra kommunen maximal sanktionsavgift anser kommunen är oskäligt. Bland annat på grund av att det här rör sig om ett formfel och inte ett fel på anläggningen som sådan. Istället bör beräkningen av sanktionsavgiften utgå från överträdelsens art i förhållande till antalet verksamma inom va-verksamheten inom kommunen. I va-verksamheten arbetar 74 personer. Va-verksamheten är en taxefinansierad och särredovisad, tydligt avskild från kommunens övriga verksamheter.

De synpunkter som kommer fram här, vilket även en del remissinsatser framfört ovan, är att verksamhetens organisering ger utslag på sanktionsavgiftens storlek. Därför, menar de, att systemet är orättvist. Genom att låta ansvaret för överträdelsen enbart kopplas det arbetsställe där överträdelsen skett, kommer man ifrån detta.

En annan av de arbetsgivare som bestrider avgiften, menar att företaget i övrigt bedriver ett bra arbetsmiljöarbete och att det i detta fall, där ett dokument tappats bort, kan leda till ett arbetsmiljöarbete som drivs av ”... en rädsla att göra fel, snarare än inspiration att göra vårt yttersta för våra medarbetares hälsa och säkerhet.”

Den farhåga om en viss rättsosäkerhet som en del remissinstanser framförde när det gällde att bestämma antalet sysselsatta, framkommer i de intervjuer som genomförts med inspektörer, jurister och sektionsansvariga ute i regionerna. Flera av de intervjuade påpekar att det förekommit svårigheter att få fram antalet sysselsatta hos arbetsgivarna. Det vanliga är att arbetsgivaren anger att man är färre sysselsatta än de uppgifter som först anförts vid

inspektionstillfället. Arbetsmiljöverket ifrågasätter oftast inte detta utan accepterar denna uppgift.

Om en arbetsgivare har 10 eller 12 sysselsatta påverkar emellertid inte avgiftens storlek i särskilt hög grad. Varje ytterligare arbetstagare när det gäller exempelvis fallskydd innebär en ökning på 721 kronor och för truck 271 kronor (att beloppet per arbetstagare skiftar beror på att maximibeloppet för de olika bestämmelserna skiftar).²²

Om ett system är begripligt eller inte kanske också har att göra med om man anser de olika risknivåerna som rimliga. Bland några av dem som intervjuats av Arbetsmiljöverkets personal finns exempelvis förståelse för att sanktionsavgiften för fallskydd börjar vid 40 000 eftersom risken för olycksfall är hög, men mindre förståelse för att exempelvis en obesiktad bakgaffellyft ska ha samma avgiftsnivå.

En annan fråga som ställts ovan är om det finns regelområden där tillämpningen av systemet med sanktionsavgifter har inneburit särskilda problem. Att ett nytt system där många förändringar genomförts leder till tolkningsproblem är kanske inte så märkligt.

Finns det regelområden där tillämpningen av systemet med sanktionsavgifter inneburit särskilda problem?

Många bestridanden har att göra med att arbetsgivarna anser att en bestämmelse är otydlig. Det gäller framför allt bestämmelsen om trucktillstånd. Bestämmelsen anger att man ska ha ett personligt tillstånd utfärdat av arbetsgivaren, att det framgår vilka truckar som tillståndet gäller för och för vilka arbetsuppgifter. Framför allt det sistnämnda, om arbetsuppgifter, har föranlett en hel del diskussioner:

En sanktionsavgift på 150 000 kr står inte i rimlig proportion till de eventuella brister som kan finnas i tillståndet. Tillståndet saknar inte uppgift om typ av truckar. Tillståndet innehåller uppgifter om arbetsmaskiner (hjulastare). Därutöver finns på anläggningen bara en typ av truck, en tre tons motviktstruck, vilken i tillståndet betecknas ”truck”. Tillståndet anger inte typ av arbetsuppgifter. Men ett geografiskt område. Tillståndet omfattar inom området lyfta, sänka och bära gods.

På körtillstånden anges innehavarens namn och personnummer, vilket innebär att körtillståndet är personligt. Vidare anges vilka typer av truckar som tillståndsinnehavaren får framföra. De skriftliga körtillstånden ger således även upplysning om inom vilket område tillståndsinnehavaren får framföra truck. Alla medarbetare som har skriftligt tillstånd att framföra en viss trucktyp får utföra alla arbetsuppgifter, dvs. stapla och förflytta gods som går att utföra med aktuell trucktyp. Alla medarbetare med körtillstånd får hantera alla typer av gods. Genom att trucktyp och område är specificerat på körtillståndet ges således tillräcklig upplysning om vilka arbetsuppgifter tillståndet gäller för.

²² För att beräkna avgiften per sysselsatt för exempelvis fallskydd är (maximavgift – minavgift)/max antal sysselsatta – 1), dvs. (400 000 – 40 000)/(500 -1) = 721 kronor.

De medarbetare på bolaget som kör truck arbetar med alla på företaget förekommande trucktransporter och är utbildade därför. Det saknar således för det dagliga arbetet all relevans att i truckförartillståndet ange ”vilka arbetsuppgifter det gäller för ... Att i bolagets fall utfärda ett avgiftsföreläggande upplevs emellertid som regelrytteri som inte skapar respekt och förtroende för regelverkets tillämpning.

Det finns också synpunkter på hur man ska tolka begreppet ”arbete” i det här fallet gällande bestämmelserna om fallskydd:

Med hänvisning till vad bolaget anfört tidigare gör bolaget alltså gällande att bolagets anställda, ... vid den aktuella inspektionen endast uppehöll sig på en plats där fallrisk fanns och inte utförde något byggnads- eller anläggningsarbete som är en förutsättning för att 56a och 60a §§ ska vara tillämpliga i ärendet. Principerna om rättssäkerhet och förutsägbarhet vid tolkning av rättsregler innebär att det måste vara möjligt för en ”mottagare” av reglerna att objektivt kunna utläsa en bestämmelses tillämplighet för att också kunna förutse konsekvenserna om den inte följs.”

Det är emellertid inte bara en del arbetsgivare som ansett att bestämmelsen om trucktillstånd är oklar. Även förvaltningsrätten har i ett par fall ansett att kommentaren till bestämmelsen om trucktillstånd varit oklar.

Även bland de intervjuade inspektörerna har det funnits funderingar kring några av bestämmelserna. Om det bara finns en arbetsuppgift när det gäller trucktillstånd, måste detta framgå, undrar en av de intervjuade inspektörerna. Men oklarheter eller tolkningsproblem kan upplevas även på andra områden. Om en riskbedömning ska finnas när det gäller kvarts, ska alla 15 punkter finnas med? Och ska de enskilda punkterna även bedömas? Ska man sätta fem sanktionsavgifter om samma företag jobbar på fem olika hus? Hur bra ska ett fallskydd vara för att vara säkert? Hur motiverar man som inspektörer att ett formfel i ett dokument kan leda till en sanktionsavgift när själva felet inte innebär någon risk för liv och hälsa? Dessa diskussioner förekommer också kontinuerligt inom Arbetsmiljöverket där inspektörer bött juristerna om hjälp om hur bestämmelserna ska tolkas.

Men det finns även andra invändningar mot påförda sanktionsavgifter som inte gäller differentiering eller otydliga bestämmelser. Vi ska nedan ta upp några andra typer av framförda invändningar som gått vidare till förvaltningsrätten.

Utanför arbetsgivarens kontroll

Ett relativt vanligt bestridande är där arbetsgivaren menar att hen gjort allt som ligger inom ramen för ett ansvarsfullt arbetsmiljöarbete:

Grundorsaken till att olyckan inträffade var att den person som skadades körde en truck utan tillstånd. Personen hade helt klart för sig att han inte fick lov att köra truck då han inte hade något truckkort och således inget tillstånd från företaget. Vi kan därför inte se att vi brutit mot Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användning av truckar då vi alltid har haft tydliga regler att truck endast får framföras av de som har tillstånd men en enskild individ bröt mot denna regel.

Bolaget är medvetet om att det har ett långtgående ansvar för att informera personalen om risker och försäkra sig om att de följer de säkerhetsföreskrifter som finns, det har bolaget gjort. Som arbetsgivare kan man dock inte stå bredvid medarbetarna och granska att alla följer sina åtaganden utan måste lita på att alla följer de instruktioner och den utbildning som de fått av bolaget. I det aktuella fallet rör det sig dock om en arbetstagare som agerat i strid mot säkerhetsföreskrifterna.

Det som åberopas av arbetsgivarna i dessa fall är att överträdelsen ligger utanför deras kontroll och åberopar ibland de skäl som regeringen anfört till att en sanktionsavgift kan sättas ned helt eller delvis, nämligen om överträdelsen framstår som ursäktlig, exempelvis på grund av omständigheter utanför arbetsgivarens kontroll eller att sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.²³ Några av remissinstanserna ovan menade också att Arbetsmiljöverket skulle vara öppen för en jämkning av avgiften för den här typen av fall. Hur Arbetsmiljöverket och förvaltningsrätten ställer sig till detta liksom övriga bestridanden återkommer vi till nedan

Informationsbrist

Att det skulle vara en informationsbrist verkar inte vara så framträdande, åtminstone inte i dessa bestridanden.

Nu har jag fått ett brev där det står att vi är skyldiga att erlægga en avgift på 16 000. Det tycker jag är nu helt omöjligt. Jag visste inte att en lagerkille måste ha truckkort. Och det har inte varit någon som har sagt något om det heller. Han har jobbat hos oss nu över 10 år. Jag tycker att du borde bortse från denna avgift. Jag kunde inte veta att han inte har alla möjliga kort man behöver för att kunna jobba på lager.

Vi har mottagit ert brev om avgiftsföreläggande och vi förstår att vi har gjort ett fel. Anledningen till att lyftanordningen inte blivit besiktigad var att vi inte visste att detta måste göras. Förstår att okunskap inte är ett bra argument men avgiften ni föreslår är en mindre katastrof för oss som litet bolag med röda siffror. Vi förstår inte heller varför arbetsmiljöinspektören inte kunde upplysa oss om detta vid inspektionen.

Vi har och har haft en väldigt bra relation med NN på Arbetsmiljöverket och han har hjälpt oss med det mesta kring besiktningar och tillstånd. Tyvärr så var det okunskap från min sida som gjorde att bakgavellyften ej var besiktigad. Vi besiktar bakgavellyften själva ett flertal gånger per år och hade tyvärr ingen aning om att det var lag på detta. Besiktning bokade vi direkt när vi fick vetskap om detta.

Skiljaktigheter i sak

Inte så ovanligt är att arbetsgivarna och Arbetsmiljöverket har olika åsikter i sak om vad som hände och särskilt i de fall där överträdelsen gällt fallrisk. En av de arbetsgivare som bestrider Arbetsmiljöverkets påstående att fallskydd saknas helt, menar att detta inte är en korrekt beskrivning. Man menar att saxliften fungerade som fallskydd och att arbetet dessutom utfördes

²³ Prop. 2012/13:143, s. 89 f.

mer än två meter från takfoten. Arbetsmiljöverket menar däremot, som svar på detta, att en saxlift inte ger motsvarande skydd som skyddsräcke. Dessutom menar Arbetsmiljöverket att någon avspärning mot övriga delar av taket inte funnits, och att taket vidare har en lutning som överstiger 6 grader.

I ett annat fall har Arbetsmiljöverket och arbetsgivaren varit oense om hur en åtgärd ska klassificeras:

Parterna i målet har helt olika uppfattningar om hur utbytet av cylindrarna i lyftanordningen ska klassificeras. Arbetsmiljöverket menar att utbytet är att betrakta som en reparation av en komponent, som torde vara dimensionerad som en del av den bärande delen i konstruktionen i bommen och tänkt hålla hela livstiden för lyftanordningen. Därigenom har lyftanordningen genomgått en reparation, varför anordningen redan av den anledningen borde ha genomgått revisionsbesiktning. Bolaget menar å sin sida att det var fråga om ett utbyte av en trasig slitdel, varför det inte förelegat något krav på revisionsbesiktning.

Förvaltningsrätten, var uppgift blir att tolka dessa ganska tekniska resonemang, menar i det här fallet att bytet av aktuell komponent mycket väl skulle kunna ses som ett utbyte av trasig slitdel och menar att Arbetsmiljöverket inte på ett övertygande sätt kunnat visa att utbytet av den aktuella komponenten är att betrakta som en reparation. Av den anledningen finns det inte, enligt förvaltningsrätten, skäl att påföra en sanktionsavgift. Men eftersom utbytet av cylindern hade skett efter ett haveri som resulterat i personsador ansåg förvaltningsrätten att en revisionsbesiktning av lyftanordningen var nödvändig för att på så sätt säkerställa att anordningen kunde erbjuda betryggande säkerhet.

Oförståelse för avgiften

Att det finns en viss oförståelse för ett system där Arbetsmiljöverket kan tillämpa flera olika styrmedel för ”samma” brist, dvs. att en arbetsgivare kan påföras exempelvis både ett förbud med vite om en brist inte åtgärdas framöver och en sanktionsavgift för den brist som nu föreligger, framgår av följande:

Bolaget fick besök av Arbetsmiljöverket och då framkom det att bolaget hade en lastbil med en icke besiktigad bakgavellyft. Lastbilen är besiktigad och i mycket gott skick och bakgavellyften besiktigades inom en vecka efter besöket. Bolaget ifrågasätter att det får föreläggandet.

Jag fick i inspektionsprotokollet av NN att ett trucktillstånd skulle utfärdas och det gjorde vi direkt och hade även det klart när NN kom besök en andra gång. Jag tycker därför det är konstigt att man skall behöva bli fälld på en sanktionsavgift på 16,600 kr när man åtgärdat detta direkt efter påpekande. Vi har dessutom fått ett brev ... av NN med ”Information om avslutat ärende”.

Förbud att fortsätta verksamhet p.g.a. brister i fallskydd föranledde omedelbar åtgärd från vår sida och ledde följaktligen till att tillstånd att återuppta beviljades då

Arbetsmiljöverket ansåg att vi nu uppfyllde villkoren. I brev daterat... meddelas därför i konsekvens med detta att ärendet är avslutat. Döm till vår förvåning när vi 7 månader senare tilldöms sanktionsavgift, trots att ärendet avskrivits.

Lönsamhetsproblem

Att det finns bestridanden där man åberopar det ekonomiska läget är kanske inte särskilt oväntat med tanke på att exempelvis en sanktionsavgift på 40 000 för en ensamföretagare eller en företagare med ett fåtal anställda inte bara uppfattas som ett högt belopp utan kanske utgör hela vinsten för det utförda arbetet:

Sen till sist vill jag bara nämna några ord om vad jag tycker om 40 000 kr i böter för en sådan liten firma det blir ju rena undergången. Då kanske jag är tvungen att säga upp den anställda för sådana marginaler har i varje fall inte jag. Detta skriver jag inte för att tycka synd åt mig själv. Det är fakta. Hoppas verkligen att ni har förståelse för det. Själv tycker jag kanske att det borde ha räckt med en varning, det borde vara mer rimligt. Hoppas på ett positivt resultat. Vi är också bara människor som kan klanta till det ibland.

Tycker att det är rent sagt bedrövligt att bara bli dömd en sådan stor summa pengar. Efter besiktningen så åtgärdade vi ställningen omedelbart och fick godkännande att fortsätta arbetet. På en sådan liten firma som vi har slår det undan benen helt att bara bli dömd att betala. Överväger att lägga ner företaget. Det är ju bättre att det blir mer folk arbetslösa för arbetsmiljöns skull. Man kämpar hela tiden med att få det att gå runt. Vi kan inte bara som ni gör hitta på astronomiska summor för att det ska gå runt.

Övriga skäl

Även en del andra skäl har framförts för att man inte ska påföras en sanktionsavgift eller att den ska reduceras, som att kunden inte tillåtit ställningsbygge på tomten, att det är arbetstagarens sista arbete före pensioneringen, att det var ett misstag att NN utförde arbetet istället för den arbetstagare som var behörig eller att arbetsgivaren fick uppdraget väldigt sent och fick använda det som fanns att tillgå vid tillfället.

Det finns, som vi kan se, en hel del bestridanden av de arbetsgivare som blivit påförda en sanktionsavgift. Hur har då domstolen (förvaltningsrätt, kammarrätt eller högsta förvaltningsrätt) dömt i dessa fall?

Hur dömer domstolarna?

Av de domar som utdömdes under 2014 (27 stycken) var det endast en påförd sanktionsavgift som avlogs och en sanktionsavgift som Arbetsmiljöverket självt upphävde. Av de 128 påförda sanktionsavgifterna under 2015 som gått vidare till domstol har Arbetsmiljöverket självt avskrivit sanktionsavgiften i fem fall, i 117 fall har domstolen godkänt Arbetsmiljöverket beslutade sanktionsavgifter, i fyra fall har domstolen delvis bifallit, dvs. ändrat beloppet på sanktionsavgiften och i ett fall har domstolen avslagit. Under 2016 har domstolen godkänt alla de sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket beslutat om. I ett fall har Arbetsmiljöverket självt upphävt avgiften.

Sammantaget för dessa tre år, dvs. där det finns domslut, har domstolen således bifallit Arbetsmiljöverkets yrkanden i 96 % av alla fall utan några ändringar. I två fall har domstolen helt avslagit Arbetsmiljöverkets yrkanden och i fyra fall har förvaltningsrätten eller kammarrätten justerat beloppen (se not nedan om vilka sanktionsavgifter som avslagits respektive justerats).²⁴

Vi kan således konstatera att det är svårt att få en påförd sanktionsavgift antingen avskrivet eller reducerat av domstolen. Vi kan också konstatera att Arbetsmiljöverket och domstolen endast i undantagsfall valt att sätta ned avgiften helt eller delvis, vilket är möjligt om överträdelsen framstår som ursäktlig, exempelvis på grund av omständigheter utanför arbetsgivarens kontroll eller att sanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.²⁵ Att överträdelsen ligger utanför arbetsgivarens kontroll, dvs. att en arbetstagare inte följer de bestämmelser eller använder den utrustning som finns tillgänglig har inte, utom i något undantagsfall, lett till en helt eller delvis reducerat sanktionsavgift. Arbetsgivarens ansvar gäller oavsett den enskilde arbetstagarens agerande.

I de fall där förvaltningsrätten trots allt reducerat avgiften där överträdelsen ansetts ligga utanför arbetsgivarens kontroll har ofta Arbetsmiljöverket överklagar förvaltningsrättens beslut till kammarrätten. Arbetsmiljöverket har hävdade att instruktioner till arbetstagarna inte befriar arbetsgivaren från ansvar och åberopar förarbetena till arbetsmiljölagen där en arbetsgivare alltid måste beakta inställningen till risktagandet hos arbetstagarna, exempelvis förtjänstmöjligheter, i sitt säkerhetsarbete. Eftersom byggbranschen är en skadedrabbad bransch, är det också viktigt, enligt Arbetsmiljöverket, att stävja en utveckling där skulden läggs på enskilda arbetstagare. Kammarrätten har ofta bifallit Arbetsmiljöverkets överklagan och

²⁴ De 2 fall där domstolen avslagit Arbetsmiljöverkets yrkanden gäller dels där arbetstagaren inte kunde uppvisa intyg om ställningsarbete men där arbetsgivaren senare kunde uppvisa ett sådant intyg, dels gällande ett trucktillstånd där domstolen menat att Arbetsmiljöverkets kommentar till 19 § varit otydlig när det gäller vad som ska menas med arbetsuppgifter. De 4 fall där domstolen justerat beloppen gäller ett fall där en obesiktigad grävmaskin använts vid ett olyckstillfälle som ansetts förmildrande (10 000 kr istället för 40 000 kr), en annan nedsättning gäller ett fall där en exponering av en komponent ansetts som låg och endast gällt ett fåtal personer och endast en arbetsplats inom kommunen (75 000 kr istället för 150 000 kr), en tredje nedsättning gäller där ett trucktillstånd inte fanns vid inspektionstillfället men senare kunde visas upp (25 000 kr i stället för 150 000 kr) och det fjärde fallet gäller fallskydd där domstolen menar att arbetsgivaren informerat och tillhandahållit skyddsutrustning men där en enskild arbetstagare handlat utanför arbetsgivarens kontroll (40 000 kr istället för 78 900 kr).

²⁵ Prop. 2012/13:143, s. 89 f.

menat att det finns ett långtgående ansvar hos arbetsgivare att försäkra sig om att de anställda följer de säkerhetsföreskrifter som finns och att skapa en kultur som innebär att säkerhetsföreskrifter respekteras.

I något fall har Arbetsmiljöverket överklagat förvaltningsrättens beslut till kammarrätten där man påpekar att förvaltningsdomstolen dömt olika för samma typ av överträdelse (trucktillstånd).²⁶ Arbetsmiljöverket har emellertid inte självt jämkat beslutade sanktionsavgifter utifrån de möjligheter som finns enligt propositionen utan överlätit detta till domstolen.

Att arbetsgivarna inte känt till föreskrifterna, varit i god tro eller att ekonomin är ansträngande har heller aldrig lett till någon nedsättning av avgiften. Arbetsgivarna förutsätts känna till föreskrifterna. Att få avgiften reducerad till det arbetsställe där överträdelsen skett och inte i förhållande till alla sysselsatta i exempelvis en kommun eller i ett företag har inte heller visat sig framgångsrikt. Att en förseelse skett på en verksamhetsplats anser domstolen inte blir mindre allvarlig än om samma arbetsgivare hade haft alla sina anställda på samma verksamhetsplats.

Sammantaget kan vi därför säga att Arbetsmiljöverkets och domstolarnas ambition att få en likartad behandling av de ärenden som kommer in har infriats. Endast ett fåtal jämkningar av sanktionsavgifterna har förekommit och sanktionsavgifter har utdömts i nästa samtliga fall.

Dessutom är sanktionsavgifterna ganska betydande om vi jämför med tidigare system där få åtal gick vidare till domstol och där bötesbeloppen var låga. Det sammanlagda beloppet av de sanktionsavgifter som utdömts av domstolarna under 2015 och de sanktionsavgifter som arbetsgivarna godkänt är ungefär 16,5 miljoner kronor. Knappt hälften av detta belopp gäller sanktionsavgifter för fallskydd (AFS 1999:3). 20 % av beloppet gäller tekniska anordningar (AFS 2003:6) och knappt 17 % gäller truck (AFS 2006:5) Dessa tre föreskrifter står för nästan 90 % av det totala beloppet av sanktionsavgifter.²⁷

Kan man se om systemet leder till snabbare rättelse?

En av målsättningarna med det nya sanktionssystemet var att det skulle bli effektivare utifrån ett administrativt perspektiv. Det skulle åstadkommas genom att Arbetsmiljöverket hanterade hela ärendeprocessen utan att åklagare och polis skulle bli inblandade. Har då ärendeprocessen blivit kortare? Den utredning som låg till grund för det nya sanktionssystemet, *Utredningen om Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet* (SOU 2011:57), gjorde inga beräkningar av hur lång handläggningstiden var för ett åtalsärende, så vi har ingen jämförelse.

Vi har däremot gått igenom de beslut om sanktionsavgifter där det finns ett domslut för 2014, 2015 och 2016, dvs. 175 stycken. Om vi börjar med tiden mellan inspektion och

²⁶ Ärendet var inte avgjort 2016-11-15.

²⁷Medianen för fallskydd är 45 700, medianen för tekniska anordningar är 55 100 kronor och medianen för truck är 18 600 kronor.

avgiftsföreläggande handläggs 22 % av ärendena inom två veckor, 26 % av ärendena tar längre tid än två veckor men kortare än en månad. 19 % av ärendena tar längre tid än en månad men kortare än två månader och 34 % av ärendena tar längre tid än två månader. Den kortaste tiden mellan inspektion och avgiftsföreläggande är drygt en vecka, medan den längsta tiden är nästan 12 månader.

Typvärdet när det gäller tiden mellan avgiftsföreläggande och påförande av avgift är 1 månad. I många fall kan det ta flera månader och den längsta tiden är drygt 9 månader. Att tiden skiftar beror bland annat på om mottagaren har synpunkter eller inte.

Om vi lägger ihop den totala tiden mellan inspektion och domslut handläggs 23 % av ärendena inom sex månader, 37 % av ärendena tar längre tid än sex månader men kortare än tio månader och 40 % av ärendena tar längre tid än tio månader. Det längsta ärendet har tagit 22 månader. Det vi kan konstatera är således att 60 % av ärendena från inspektion till domslut handläggs inom 10 månader och resten tar längre tid än 10 månader. Hur långa handläggningstiderna tidigare var för åtalsärendena har vi ingen uppgift om men förmodligen var de inte kortare. Vi kan också konstatera att de som påförts en sanktionsavgift också får betala till skillnad mot tidigare där åtalsanmälan sällan ledde till sanktion.

[Hur ser utvecklingen ut i de fall tidigare straffbelagda regler numera helt saknar sanktionsavgift?](#)

I översynen av de bestämmelser som var straffsanktionerade var det åtta föreskrifter som inte ingick i Arbetsmiljöverkets översyn. Av dessa har fyra upphävts (AFS 1990:12 om ställningar, AFS 2005:18 om härdplaster, AFS 2005:19 om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor och AFS 1992:16 om kvarts). Några av dessa är ersatta med nya föreskrifter på samma område. Av de fyra övriga föreskrifterna (AFS 2002:1 om användning av trycksatta anordningar, AFS 2005:3 om besiktning av trycksatta anordningar, AFS 2005:2 om tillverkning av vissa behållare rörledningar och anläggningar och AFS 2001:4 om gasflaskor) behandlas i ett pågående föreskriftsarbete. Detta föreskriftsarbete är ute på remiss och om det blir som reformförslaget går ut på, kommer samtliga föreskrifter att upphävas när nya föreskrifter om användning och kontroll av trycksatta anordningar beslutas.

På frågan om vad som hänt med de tidigare straffsanktionerade bestämmelserna som antingen togs bort eller fanns kvar men som fortsättningsvis vare sig var straffsanktionerade eller avgiftssanktionerade är det nästan ingen bland de intervjuade inspektörerna, sektionsansvariga eller juristerna som kan erinra sig om vilka dessa bestämmelser var. Det är i alla fall inga bestämmelser som man säger sig ha saknat. En anledning är att många av de bestämmelser som togs var obsoleta och bestämmelser som inte användes längre. Det förklarar förmodligen att ingen har använt dessa eller saknat dem.

Vid en genomgång av det underlag där Arbetsmiljöverket redogör för vilka bestämmelser som ska förenas med sanktionsavgift, finner vi uttalanden som att bestämmelsen inte är tydlig, hänvisar till annan bestämmelse, ej aktuell längre, kräver en mer omfattande översyn, att man bör vara försiktig att förena bestämmelser om mätkrav med sanktionsavgift, ska ses över i

särskild ordning, ej uppfyller kriteriet på precision etc. Även om en bestämmelse, som fortfarande finns kvar, vare sig är straffsanktionerad eller avgiftssanktionerad finns alltid möjligheten till föreläggande eller förbud.

Ett bra resultat?

Vad kan vi utifrån det som presenterats ovan säga om det utvidgade systemet med sanktionsavgifter? Är resultatet bra? Svaret på frågan beror naturligtvis på vad vi lägger i begreppet resultat och vad ”bra” innebär och ur vems perspektiv. Systemet har endast i kraft i drygt två år och vi har ännu inget resultat för hela 2016 och 2015 skulle nog också kunna betraktas som ett försöksår. Det innebär att en mer slutlig eller samlad bedömning måste göras efter ytterligare ett par år. Därför har vi benämnt den här rapporten en lägesbild som handlar om hur systemet implementerats, inte effekterna på exempelvis antalet olyckor.

För att ett system ska fungera måste det till att börja med upplevas som tydligt och begripligt av de berörda, att tillämpningen är lika och rättssäker etc. Några av de frågor som ställdes inledningsvis har vi delvis besvarat ovan, kanske främst frågan om systemet uppfattas som begripligt och tydligt av Arbetsmiljöverkets personal, arbetsgivare och tillverkare. Där kan vi konstatera, åtminstone när det gäller vissa bestämmelser, att oklarheter framförts både av de som intervjuats på Arbetsmiljöverket och de arbetsgivare som påförts sanktionsavgifter. Otydligheten har i relativt många fall gällt bestämmelsen om trucktillstånd och vad som i bestämmelsen ska menas med arbetsuppgifter något som även framförts av förvaltningsrätten, även om det endast skett undantagsvis, och i samtal med Svenskt Näringsliv.

En viss otydlighet eller missförstånd finns också kring förhållandet att en arbetsgivare kan bli påförd en sanktionsavgift, trots att man åtgärdat de brister som Arbetsmiljöverket påtalat och fått ett meddelande om att ärendet är avslutat. Det är således otydligt för en del arbetsgivare att det finns en påföljd för en brist som föreligger, en sanktionsavgift, och en påföljd om man inte åtgärdar denna brist.

Om bestämmelserna ska uppfattas som begripliga kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att de kan var svåra att förstå rent tekniskt. En annan tolkning är att de inte anses rimliga. En hel del bestridanden av påförda sanktionsavgifter gäller där arbetsgivarna menar att de har gjort allt som står i deras makt, men där enskilda arbetstagare brutit mot de instruktioner och säkerhetsföreskrifter som arbetsgivaren utfärdat.

Samtidigt kan vi konstatera att av de ärenden som går vidare till domstol är samsynen mellan Arbetsmiljöverkets ansökan om sanktionsavgifter och domstolens beslut oerhört stor och att domstolen dömer lika i likartade ärenden. I detta avseende kan vi därför påstå rättssäkerheten är hög vilket indikerar att regeltolkningen, med få undantag, inte inneburit några större problem, åtminstone inte från domstolens sida. Vi kan också konstatera, till skillnad mot tidigare där åtalsanmälan sällan ledde till utdömmande av straff, att sanktionsavgifter utdöms i nästan samtliga fall.

En av målsättningarna med det utvidgade systemet med sanktionsavgifter var också att förenkla och möjligtvis förkorta den administrativa processen genom att Arbetsmiljöverket skulle hantera en större del av själva handläggningen av ärendena.

Vi har ovan redovisat hur handläggningstiderna sett ut från inspektion till påförande av sanktionsavgift och den totala tiden mellan inspektion och dom i de fall där ärendet gått vidare till domstol. Den totala tiden från inspektion till domslut har aldrig överstigit 22 månader, den normala tiden är betydligt kortare. Den oro som fanns bland en del remissinsatser, att ärendena skulle kunna ta lång tid, eftersom sanktionsavgiften får påföras senast fem år från delgivning, har inte besannats.

Att Arbetsmiljöverket i stort sett håller i hela ärendeprocessen innebär att det arbete som exempelvis åklagare tidigare var inblandad i nu har försvunnit. Samtidigt har detta inneburit att mer arbete lagts på Arbetsmiljöverkets personal. Hur mycket mer tid är svårt att beräkna. Denna jämförelse ska ju göras med den tid det tidigare tog att hantera en åtalsanmälan.

En av de intervjuade från Arbetsmiljöverket menade att en åtalsanmälan tog längre tid att administrera eftersom man måste vara väldigt säker på sin sak, dvs. att påföra sanktionsavgifter innebär inte samma bevisbörda och man behöver inte vittna. I de fall där sanktionsavgift blir aktuellt kan inspektionsbesöken ta längre tid eftersom inspektörerna måste samla in olika uppgifter vilket minskar antalet inspektioner. Om den som påförts en avgift därefter bestrider påförandet innebär det ytterligare merarbete för att svara på yttranden etc. Om det är fler sanktionsavgifter än åtalsanmälan kan ju den totala tiden bli densamma. Samtidigt menar inspektörerna att det mesta arbetet ligger på juristen och inte på dem.

En av de intervjuade juristerna menade att i stort sett hela arbetstiden ägnades åt att hantera sanktionsavgiftsärendena. Någon närmare precisering av den tid som går åt att administrera sanktionsavgifter eller att jämföra med situationen där åtalsanmälan tidigare förekom är inte heller möjligt eftersom det inte finns några uppgifter om detta. Bland de intervjuade av Arbetsmiljöverkets personal finns de som menar att tiden mellan inspektion och påförande av avgift är för lång, vilket skulle bero på bristande juristresurser.

En ganska stor del av de beslutade sanktionsavgifterna överklagas emellertid till domstol, vilket är en viktig aspekt om man ska bedöma om det utvidgade systemet med sanktionsavgifter lett till mindre administration.²⁸ Antalet åtalsanmälan har däremot sjunkit kraftigt sedan det utökade systemet med sanktionsavgifter infördes vilket är en naturlig konsekvens av att många av de tidigare straffsanktionerna gjorts om till sanktionsavgifter (se bilaga, tabell 5, om utvecklingen av åtalsanmälningar etc.). 2013 var antalet åtalsanmälningar 303 stycken, 2014 var det 194 stycken, 2015 var det 123 stycken och 2016 (hittills) 141 stycken. Att jämföra storleken på de administrativa resurserna före 2014, där antalet sanktionsavgifter var lägre än antalet

²⁸ Andelen överklaganden, om vi jämför med tidigare år, skiljer sig inte nämnvärt från dagens förhållanden. Andelen aktiva bestridanden, dvs. där man inte bara låter bli att betala och ärendet går vidare, är minst lika högt eller högre efter att ha granskat exempelvis 2013 års sanktionsavgifter.

åtalsanmälningar med idag, där antalet sanktioner är högre än antalet åtalsanmälningar, går inte med hjälp av dagens administrativa system.

Domstolarna har inte heller någon särredovisning av vilken tid eller resurser som olika typer av mål tar. Enligt en talesperson på Stockholms förvaltningsrätt tar dessa ärenden vare sig längre eller kortare tid än andra måltyper. Däremot kan andra arbetsmiljömål inklusive vitesmål vara mer resurskrävande ur ett handläggningsperspektiv.²⁹

Det vi hittills talat om gäller de ärenden där sanktionsavgifter *faktiskt* har påförts och där kan vi konstatera att domstolarna dömer lika. Men tillämpas bestämmelserna lika när det gäller att besluta om sanktionsavgifter, dvs. skiljer sig tillämpningen åt mellan exempelvis olika inspektörer?

Av tabell 8 ovan framgår att antalet beslutade sanktionsavgifter skiljer sig mellan regionerna. Innebär det att regelverket tillämpas olika? Det kan vi naturligtvis inte säga. Antalet inspektörer, vilka områden som inspekteras liksom andra faktorer kan påverka antalet beslutade sanktionsavgifter. När det gäller antalet inspektörer (räknat i årsarbetskrafter och förutom de som går på utbildning) har region nord minst antal inspektörer, 27 årsarbetskrafter, medan region öst har flest med 57 årsarbetskrafter. Region mitt har 39, region väst 52 och region syd 41 årsarbetskrafter. Region syd har således fler inspektörer än exempelvis region nord men långt färre sanktionsavgifter. Antal inspektörer verkar inte vara en bra indikator på antal sanktionsavgifter.

Inspektörer inspekterar olika arbetsställen och det finns arbetsställen där bestämmelser om sanktionsavgifter inte är aktuella. Det man måste jämföra är i så fall samma typ av arbetsställen inom de olika regionerna. Kan det bero på att exempelvis region syd besöker andra näringsverksamheter än region nord eller helt enkelt genomför färre besök på de områden där det finns bestämmelser med sanktionsavgifter. I tabell 9 nedan finns antal besök per näringsverksamhet och region för 2015.³⁰

²⁹ Enligt mejl från Christian Groth, Chefsrådman, avdelning 3, Förvaltningsrätten i Stockholm

³⁰ Källa: Arbetsmiljöverket.

Tabell 9. Besök per region och typ av näringsverksamhet 2015

		Region					
		Nord	Mitt	Öst	Väst	Syd	Total
NR							
		17	19	54	23	54	167
01-03	Jordbruk, skogsbruk och fiske	45	49	40	44	55	233
05-09	Utvinning av mineral	42	48	19	20	11	141
10-33	Tillverkning	591	709	610	688	756	3366
35	Försörjning av el, gas, värme och kyla	26	26	8	16	7	83
36-39	Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	12	53	66	25	32	188
41-43	Byggverksamhet	595	760	764	643	570	3342
45-47	Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	538	588	921	732	806	3605
49-53	Transport och magasinering	99	204	235	211	211	962
55-56	Hotell- och restaurangverksamhet	130	85	144	103	122	584
58-63	Informations- och kommunikationsverksamhet	69	55	103	81	69	380
64-66	Finans- och försäkringsverksamhet	6	2	9	7	26	50
68	Fastighetsverksamhet	38	50	49	50	67	254
69-75	Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	93	90	126	113	137	564
77-82	Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	128	101	223	118	156	728
84	Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	119	169	178	150	291	911
85	Utbildning	429	578	645	624	607	2892
86-88	Vård och omsorg; sociala tjänster	242	277	475	361	358	1715
90-93	Kultur, nöje och fritid	68	84	94	56	46	349
94-96	Annan serviceverksamhet	114	129	121	145	165	675
Total (ALLA)		3401	4076	4884	4210	4546	21189

Region nord har minst besök medan region öst har flest besök. Om vi ser till antalet sanktionsavgifter i förhållande till näringsgren får vi följande resultat:³¹

Tabell 10. Antal sanktionsavgifter per näringsgren 2015

Näringsgren	Antal sanktionsavgifter
01-03 Jordbruk, skogsbruk och fiske	2
10-33 Tillverkning	65
36-39 Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	5
41-43 Byggverksamhet	155
45-47 Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	58
49-53 Transport och magasinering	12
55-56 Hotell- och restaurangverksamhet	3
58-63 Informations- och kommunikationsverksamhet	1
68 Fastighetsverksamhet	9
69-75 Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	5
77-82 Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	9
84 Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	3
85 Utbildning	3
Summa	330

³¹ Ibid.

Av tabell 10 framgår att det finns flest beslutade sanktionsavgifter på näringsområdet byggverksamhet (41–43) under 2015, nämligen 155 stycken. Av dessa hade region nord 45 sanktionsavgifter (Västerbottens län ensamt 24 sanktionsavgifter på 188 besök) medan region syd har beslutat om 15 sanktionsavgifter (varav Skåne län hade 11 sanktionsavgifter på 404 besök). I region syd genomfördes 30 besök på bygg i Blekinge län men ingen beslutad sanktionsavgift. Kalmar län hade 45 besök på bygg och en beslutad sanktionsavgift, medan Kronobergs län hade 95 besök och tre beslutade sanktionsavgifter.

Lägger vi ihop antalet besök för Kronobergs, Blekinge och Kalmar län blir det 170 besök på byggverksamhet och fyra beslutade sanktionsavgifter medan enbart Västerbotten i region nord, med ett något lägre besökstal, dvs. 188 besök, hade 24 beslutade sanktionsavgifter. Region nord hade, enligt tabell 9, totalt 595 besök medan syd 570 besök, dvs. ingen större skillnad i antal besök på byggverksamhetsområdet.³²

Vi ser således att antal besök per näringsgren inte nödvändigtvis samvarierar med antal sanktionsavgifter. Finns det någon annan förklaring? Det finns ju inget egenvärde i att besluta om sanktionsavgifter, man ”jagar” ju inte sanktionsavgifter menar en av de intervjuade. Men av de intervjuer som vi genomfört framgår att tillämpningen kan skilja sig åt såväl inom som mellan regionerna. ”Inspektörerna jobbar olika” menar en av de intervjuade, ”man är ju ingen robot”. ”Man får ju inte blunda men man kanske tar en omväg om man känner sig osäker” säger samme person. Det kanske förekommer att man ”sällar” menar en annan intervjuad, men ”då sänker man ju sin trovärdighet”. Inspektörer föredrar att se framåt, dvs. sätter ett förbud framför en sanktion menar ytterligare en annan av de intervjuade. Ett par av inspektörerna menar också att det kan vara en kompetensfråga, dvs. är man osäker sätter man inga sanktionsavgifter.

Vid en samordnad insats av flera inspektörer på byggområdet noterade samordnaren att inspektörerna agerade olika. Några ville ta de som inte följde bestämmelserna ”på bar gärning” medan andra gick vidare även om arbetstagarna inte var på plats. ”Man ska vara lite förnuftig och då kanske man bara pratar med gubbarna och inte sätter en sanktion” säger en annan av de intervjuade. Frågor från inspektörer till Arbetsmiljöverkets jurister, där de vill ha klarhet i hur en del bestämmelser ska tolkas, är en indikation på att bestämmelserna kan tillämpas olika inom och mellan regionerna.

Ett nytt system tar naturligtvis tid att implementera och att nå en enighet tar tid, men olikheter kommer alltid att finnas. Att försöka nå enighet är dock viktigt för att systemet ska uppfattas som rättssäkert, inte bara i utdömandet av sanktionerna utan även om sanktionsavgifter ska beslutas.

Vi kan avslutningsvis nämna att det innan det nya systemet infördes fanns en viss farhåga för att inspektörerna skulle kunna komma att utsättas för hot när arbetsgivaren fick vetskap om att en sanktionsavgift skulle kunna utdömas. I några fall har inspektörerna utsatts för hot. Att det

³² Stockholms län hade 551 besök med 18 sanktionsavgifter inom byggverksamhet, Västra Götalands län hade 453 besök inom byggverksamhet och 30 sanktionsavgifter medan region mitt hade 760 besök med 16 sanktionsavgifter. Bland länen har Gotland (109 besök) och Blekinge (283 besök) totalt sett färre besök än andra län.

inte är vanligare kan ju bero på att det inte är inspektören som avgör om det blir en sanktionsavgift eller inte, utan juristen.

Är sanktionsavgifter ett bra styrmedel?

Den grundläggande frågan eller den fråga som slutligen avgör om det utökade systemet med sanktionsavgifter är bra eller inte, är om arbetsmiljön blir bättre. Vi kommer inte att kunna svara på den frågan här, men frågan måste ställas och möjligheten att ta reda på systemets effekter måste åtminstone diskuteras.

Alla de som intervjuats bland Arbetsmiljöverkets personal menar att systemet med sanktionsavgifter har fungerat relativt bra och att det har en preventiv effekt men det tar ett par år för reformen att sätta sig. De menar att det för tillfället inte finns någon önskan om fler områden med sanktionsavgifter eftersom sanktionsavgifter kräver precisa regler och det finns många inspektörer som anser att en del av dagens bestämmelser inte är tillräckligt precisa.

När det nya systemet med utökade sanktionsavgifter diskuterades, förekom en diskussion bland några av remissinstanserna om sanktionssystemets möjligheter att åstadkomma en bättre arbetsmiljö. Exempelvis menade SKL att [...] ”att systemet med sanktionsavgifter lägger fokus på att inte göra ”fel” snarare än att stödja engagemang och utökade positiva insatser. SKL:s medlemmar ville ha mer råd och stöd än sanktioner.”³³

Näringslivets parter avvisade sanktionsavgifter främst på grund av rättsosäkerheten. De menade nämligen att bestämmelserna på arbetsmiljöområdet handlar om att göra bedömningar i varje enskilt fall och därför svåra att avgränsa och göras tydliga, vilket var nödvändigt för sanktioner med strikt ansvar. Arbetsmiljöbestämmelser var därför inte lämpade för sanktionsavgifter, enligt exempelvis Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv.

Även Lantbrukarnas riksförbund (LRF) var negativt inställda till att fler sanktionsavgifter infördes i Arbetsmiljöverkets regelverk. De menade att fler och höjda sanktionsavgifter riskerade att ”... leda till ett ökat myndighetsförakt och Arbetsmiljöverket får en roll som inte kan ses som konstruktiv i kampen mot olyckor och för en bättre arbetsmiljö.” Internationella erfarenheter hade också visat, enligt LRF, att effekten av sanktionsavgifter var mycket tveksam. De åberopade den tidigare positiva dialog som funnits mellan Arbetsmiljöverkets personal och företagen.

Enligt Mobilkranföreningen var det viktigt att Arbetsmiljöverket utgick från en helhetssyn vid bedömningen av om arbetsgivarna följde arbetsmiljöreglerna. Arbetsmiljöverket borde ta hänsyn till arbetsgivarnas långsiktiga arbete med säkerhet i stort och inte basera sanktionsavgifter på stickprov. Mindre allvarliga förseelser borde föregås av en varning och hänsyn till om förseelserna varit upprepade borde också tas. Det fick inte heller bli så att

³³ I ett samtal med en representant från SKL säger representanten att sanktionsavgifter är bra i vissa lägen men att de inte behövs på fler områden.

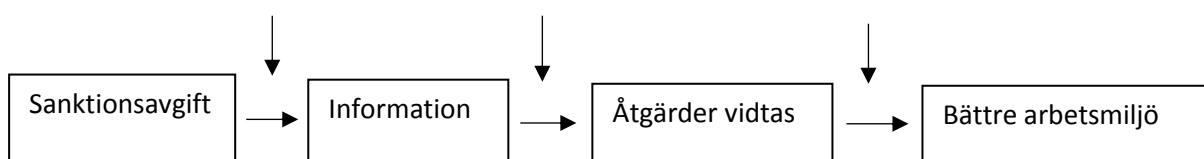
enkelhet och tydlighet inte fick likställas med enkelt att kontrollera. Kontrollen måste göras där de största riskerna fanns.

LO liksom Sveriges Ingenjörer intog en annan hållning och menade att fler regler än de Arbetsmiljöverket föreslog behövde förses med sanktionsavgift och att den lägsta nivån på avgiften är i flera fall var för låg för att vara förebyggande. TCO menade att den lägsta avgiften på 5 000 kr var så låg att det var tveksamt om den fungerade avskräckande och fyllde syftet att förebygga överträdelse. Det krävdes även, enligt TCO, en högre närvaro än i dag av antalet inspektörer, vilket, med det svåra budgetläget, kunde bli svårt. En enhetlig bedömning vid inspektionerna ställde också, enligt Arbetsgivaralliansen, ” [...] strängare krav på kompetens, omdöme och enhetlighet vid tillämpningen...”. Det vore kontraproduktivt, enligt Arbetsgivaralliansen, om tillämpningen riskerade att leda till mängder av överklaganden i förvaltningsrätten.

Slutmålet för systemet med sanktionsavgifter är naturligtvis att inga sanktionsavgifter över huvud taget ska behöva påföras och att arbetsmiljön som ett resultat av detta blir bättre. Går det att få reda på i vilken utsträckning som bestämmelserna följs och om en eventuellt förbättrad arbetsmiljö är ett resultat av detta?

I en kunskapssammanställning initierad av Arbetsmiljöverket sägs att det överlag finns få svenska studier som studerat effekter av arbetsmiljöreglering eller arbetsmiljöarbete såväl när det gäller intermediära som slutliga utfall.³⁴ Föreliggande studie handlar om implementeringen, inte de längre bort liggande effekterna. Resonemanget nedan ska därför bara avslutningsvis ses som några reflektioner kring möjligheterna att mäta effekterna av sanktionsavgifterna eller något annat av Arbetsmiljöverkets styrmedel.

I effektsammanhang talar man ofta om effekter i olika led, dvs. att en insats leder till en effekt som i sin tur leder till nästa effekt osv. För att exempelvis en sanktionsavgift ska vara ett effektivt styrmedel förutsätter att olika led i denna kedja är uppfyllda. En enkel kedja och ett lika enkelt resonemang kan illustrera detta:



De horisontella pilarna innebär att det ena ledet måste vara uppfyllt, rent tankemässigt, för att nästa led ska bli uppfyllt osv. De vertikala pilarna handlar vilka förutsättningar som krävs för att ett led i kedjan ska leda till nästa led i kedjan. En av förutsättningarna för att sanktionsavgifter ska ha en effekt är att det finns kunskap om avgifterna.

³⁴ Arbetsmiljöverket (2016). *Informationskampanj om sanktionsavgifter*, s. 61 och 70.

Finns kunskap om sanktionsavgifterna?

Det vi kan konstatera av Arbetsmiljöverkets informationskampanj och uppföljningen av kampanjen (december 2015) är att det finns många småföretagare som inte tagit del av informationen. Hur de ser ut idag när systemet varit i kraft ytterligare ett år kan vi inte säga, men i och med att fler fått beslut om sanktionsavgift rimligtvis talar för att fler är informerade idag. I den ovan refererade kunskapssammanställningen har studier visat att det systematiska arbetsmiljöarbetet i småföretag ofta är eftersatt eller att det helt saknas liksom att det finns bristande kunskaper om såväl risker som motåtgärder.³⁵

Följer man bestämmelserna?

Men även om arbetsgivarna är informerade innebär inte det med nödvändighet att de följer bestämmelserna. Att följa vissa bestämmelser kan kosta pengar och hur stor är sannolikheten för en inspektion och är bestämmelserna begripliga och meningsfulla? Syftet med en sanktionsavgift är att den är så pass hög att den ”avskräcker” från att inte följa bestämmelserna. Hur ser arbetsgivarnas ”riskanalys” ut? Det vi kan konstatera är att vi ”vet” att si eller så många *inte* uppfyller bestämmelserna, men hur många *följer* bestämmelserna? Ja, i princip borde det vara de som *inte* får en sanktionsavgift bland alla de besök som görs, vilket dock endast utgör en liten del av alla möjliga arbetsplatser. Däremot vet inte om de som inte fått ett beslut om sanktionsavgift kanske även innan sanktionsavgiften infördes uppfyllde bestämmelsen, det finns ju naturligtvis en vilja att människor inte komma till skada.

Vill man veta om man följer bestämmelserna *som ett resultat av sanktionsavgifterna* blir orsaksanalysen lite svårare. Vet vi till att börja med hur det såg ut innan bestämmelserna kom till, exempelvis hur många som hade fallskydd där fallrisken var mer än två meter? Det vet vi inte och nästan omöjligt att ta rada på med tanke på hur många arbeten som utförs och att förhållandena kan ändras från vecka till vecka. Den ena veckan kanske man har fallskydd medan nästa vecka, på en annan arbetsplats, har man inte fallskydd. När det gäller andra objekt som exempelvis maskiner är ju objekten däremot desamma.

Den fråga man bör ställa sig är om det räcker med att konstatera att bestämmelser följs utan att veta i vilken utsträckning detta är ett resultat av sanktionsavgifterna? Går det att via utslutningsmetoden resonera sig fram till om det kan vara några andra faktorer som också kan ha påverkat uppfyllandet av bestämmelserna.³⁶ Det inspektionerna kan ge svar på är vilka som följer respektive inte följer bestämmelserna på de *inspekterade* objekten. Om objekten är representativa för hela beståndet av arbetsplatser kan vi inte veta med hjälp av inspektionerna, möjligtvis göra en extrapolering. Det vi säkert kan konstatera när det gäller att följa bestämmelsen är att de som faktiskt fått beslut om sanktionsavgift också åtgärdat bristerna eftersom många exempelvis får förbud att fortsätta innan de åtgärdat bristerna. Men i hur många fall har sanktionsavgifterna bidragit till att arbetsgivarna följt bestämmelserna där inspektionen inte varit? Om inte, vad beror det på?

³⁵ Ibid., s.47.

³⁶ Scriven 2008, s. 21.

Bättre arbetsmiljö?

Det sista ledet i effektkedjan ovan handlar om att åtgärdade bestämmelser leder till en bättre arbetsmiljö. Olyckor behöver exempelvis inte förändras för att man följer bestämmelserna. Det kan bero på att bestämmelserna i sig inte påverkar på ett synligt sätt olyckorna, dvs. vissa bestämmelser är till för att Arbetsmiljöverket ska veta att exempelvis ett bygge har startats. Utifrån detta finns ett besiktningsobjekt. Därifrån kan en besiktning göras och detta kan ju förebygga olyckor. När det gäller exempelvis trucktillstånd säger Arbetsmiljöverket att kravet är ett "[...] skriftligt tillstånd från arbetsgivaren vilket är ett administrativt krav och en överträdelse av bestämmelsen medför inte någon omedelbar fara för olycksfall eller hälsa."³⁷

Hela idén med Arbetsmiljöverkets bestämmelser är emellertid att *förhindra en dålig arbetsmiljö*, dvs. det är förhindrandet som *är* effekten. Att exempelvis antalet olyckor minskar kan vara en indikator på bestämmelsernas effekter, men det kan bara bestämmas om man tar reda på *varför* dessa olyckor inträffar. Att ta reda på hur många olyckor som förhindrats är däremot svårare. Det behöver ju inte inträffa några olyckor på de ställen där man *inte* följde bestämmelserna och där man beslutat om sanktionsavgifter. En effekt handlar om att försöka bedöma skillnaden mellan ett tillstånd där, i det här fallet, bestämmelsen inte finns och ett tillstånd där bestämmelsen finns, dvs. den kontrafaktiska skillnaden.

Inom många områden försöker man lösa problematiken med den kontrafaktiska skillnaden genom att använda en kontroll- (eller försöksgrupp) och en experimentgrupp. Det är knappast aktuellt inom ett område där det förkommer mycket olyckor. Att ta reda på effekten av insats är besvärligt där man vare sig har kontroll på undersökningsobjektet, dvs. arbetsställena är för många för att kunna inspekteras, eller använda en kontrollgrupp eftersom människor inte kan utsättas för risker.

Alternativet till en analys där man följer det insatta styrmedlet och försöker bedöma effekten att starta utifrån det som har hänt och sedan gå bakåt för att se varför det hände.³⁸I en orsaksanalys utgår man ifrån det som ska förklaras och försöka härleda vilka de förklarande faktorerna är. Om t.ex. syftet med en insats är att minska antalet olyckor, skulle man till en början se hur denna variabel utvecklats. Därefter skulle man undersöka tänkbara bidragande faktorer till denna förändring.

Vad resonemanget ovan handlar om är att det behöver funderas en hel del kring hur en studie som mäter effekter av sanktionsavgifter skulle kunna se ut. Att det finns få studier, som nämndes ovan, som mäter effekterna av arbetsmiljöinsatser kanske har sin förklaring i att det är komplicerat, vilket effektstudier ofta är. Antingen får man argumentera för att det är komplicerat och göra det som är möjligt respektive inte möjligt; en genomtänkt beskrivning av problembilden är i vilket fall nödvändigt. De djupstudier som Arbetsmiljöverket tidigare

³⁷ Arbetsmiljöverket (2013). *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*, s. 54.

³⁸ Nilstun & Hermerén 1984.

genomfört inom några områden för att förstå de bakomliggande orsakerna till olyckor är exempel på välbehövliga orsaksanalyser.³⁹ Den som arbetar som exempelvis inspektör har säkert sin egen bild av hur dessa orsakssamband ser ut, men det gäller att få en mer samlad bild. Dessutom måste ambitionen vara att inte bara få reda på att exempelvis regleringar är ett effektivt styrmedel utan *varför*. De vertikala pilarna i figuren ovan syftar till att svara på varförfrågan.

³⁹ Se exempelvis Arbetsmiljöverkets rapporter *Djupstudier av tryckolyckor och Fallolyckor inom byggbranschen*.

Bilaga

Tabell 1. Föreskrifter med sanktionsavgift, november 2016

Namn	AFS	§	Område	Sanktionsavgift
Användning av motorkedjesågar och röjsågar	2012:1	17	Kunskapskrav	10 000 kr/användare
Användning av truckar	2006:5	19	Tillstånd	15 000 - 150 000 kr
Arbete i explosionsfarlig miljö	2003:3	7	Riskbedömning	5 000 - 50 000 kr
		16	Explosionsskyddsdocument	5 000 - 50 000 kr
		18	Riskbedömning	40 000 - 400 000 kr
Artificiell optisk strålning	2009:7	17	Laserstråle	40 000 - 400 000 kr
		18	Laserskyddsglasögon	40 000 - 400 000 kr
Asbest	2006:1	10	Tillstånd	15 000 - 150 000 kr
		11	Tillstånd	15 000 - 150 000 kr
		12	Tillstånd	40 000 - 400 000 kr
		33	Märkning	15 000 - 150 000 kr
		36	Utbildningsbevis	50 000 kr/person
Berg- och gruvarbete	2010:1	27	Mätkrav	40 000 - 400 000 kr
		52	Dokumentation	5 000 - 50 000 kr
Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar	2003:6	4	Besiktning	40 000 - 400 000 kr
		27	Besiktningssintyg	40 000 - 400 000 kr
Besiktning av trycksatta anordningar	2005:3	9,46	Besiktning	5 000 - 100 000 kr
Byggnads- och anläggningsarbete	1999:3	7	Förhandsanmälan	5 000 kr
		8	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/ 50 000 kr
		12	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/ 50 000 kr
		14	Arbetsmiljöplan	10 000 kr/ 50 000 kr
		60a	Fallskydd	40 000 - 400 000 kr
		92a	Fallskydd	40 000 - 400 000 kr
Dykeriarbete	2010:16	25	Dykförbud	100 000 - 1 000 000 kr
Enkla tryckkärl	2016:2	9	EU-försäkran	150 000 kr samt 10 % på omsättningen
		20	EU-försäkran	75 000 kr samt 10 % på omsättningen
		31	EU-försäkran	15 000 kr samt 10 % på omsättningen
Förbud att på marknaden släppa ut ledade skärverktyg avsedda för bärbara handhållna röjsågar	2012:5	2	Förbud	50 000 kr
Gravida och ammande arbetstagare	2007:5	9	Nattarbete	40 000 - 400 000 kr
Kemiska arbetsmiljörisker	2011:19	20	Märkning (gäller från 1 juli 2017)	15 000 - 150 000 kr
		37e	Utbildningsintyg (gäller från 1 juli 2017)	10 000 kr/person
		45	Hantering	40 000 - 400 000 kr
		47	Tillstånd	15 000 - 150 000 kr
Kvarts	2015:2	9	Dokumentation	15 000 - 150 000 kr
		20	Dokumentation	15 000 - 150 000 kr
		27	Föranmälan	5 000 kr
Maskiner	2008:3	6e	EG-försäkran	150 000 kr samt 10 % av produktens historiska försäljningsvärde**
Medicinska kontroller i arbetslivet	2005:6	6	Tjänstbarhetsbedömning	15 000 - 150 000 kr
Mikrobiologiska arbetsmiljörisker	2005:1	20	Förbud	40 000 - 400 000 kr
		21	Register	5 000 - 50 000 kr

Provning med över- och undertryck	2006:8	20,24	Trycksättning	10 000 kr/trycksättning
Rök- och kemdykning	2007:7	16	Förbud	100 000 - 1 000 000 kr
Smältning och gjutning av Metall	1997:5	27	Kontroll	40 000 - 400 000 kr
		28	Användning	40 000 - 400 000 kr
		30	Dokumentation	5 000 - 50 00 kr
Stegar och arbetsbockar	2004:3	4	Typkontrollintyg/certifikat	15 000 - 150 000 kr
Ställningar*	2013:4	10	Typkontrollintyg	2 000 kr/komponent, max 100 000 kr/leveranstillfälle
		47	Dokumentation	Min 5 000 kr/arbetstagare
Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar	2006:7	19	Besiktning	40 000 - 400 000 kr
		20	Besiktningssintyg	40 000 - 400 000 kr
Tryckbärande anordningar	2016:1	15	EU-försäkrans	150 000 kr samt 10 % på omsättningen
		22	EU-försäkrans	75 000 kr samt 10 % på omsättningen
		28	EU-försäkrans	15 000 kr samt 10 % på omsättningen
Utförande av personlig skyddsutrustning	1996:07	10	Försäkrans	50 000 kr samt 10 % av produktens historiska försäljningsvärde**
Utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer	2016:4	4 kap. 4	EU-försäkrans	150 000 kr samt 10 % på omsättningen
		4 kap. 16	EU-försäkrans	75 000 kr samt 10 % på omsättningen
		4 kap. 26	EU-försäkrans	15 000 kr samt 10 % på omsättningen

Tabell 2. Antal sanktionsavgifter per föreskrift och orsak 2014

Orsak/AFS 2014	1999:3	2003:6	2005:3	2005:6	2006:1	2006:5	2010:1	2011:19	2013:4	Summa
Arbetsmiljöplan	6									6
Asbest					6					6
Dokumentation							1			1
Lyftanordning		6								6
Ställningar									6	6
Truck						9				9
Trycksatt anordning			9							9
Kemiskt ämne				2				4		6
Summa	6	6	9	2	6	9	1	4	6	49

Tabell 3. Antal sanktionsavgifter uppdelade på orsaker och region 2015

Orsak	Region					Σ
	Nord	Mitt	Öst	Väst	Syd	
Arbetsmiljöplan	12	2	4	6	7	31
Asbest	4	1	1	11	2	19
Basmaskin & arbetskorg			1	2		3
Fallskydd	36	12	27	28	9	112
Förhandsanmälan			1	2	1	4
Kemiskt ämne			1		1	2
Medicinska kontroller	5		1	5		11
Motorkedjesåg	1					1
Ställningar	4	1	4	6	2	17
Teknisk anordning	19	6	7	4	2	38
Truck	11	8	21	23	8	71
Trycksatt anordning	5	8	3	2	3	21
Summa	97	38	71	89	35	330

Tabell 4. Antal sanktionsavgifter uppdelade på orsaker och region (1 januari – 15 november 2016)

Orsak	Region					Σ
	Nord	Mitt	Öst	Väst	Syd	
Arbetsmiljöplan	4	3	5	4		16
Asbest	6	1	3	15	3	28
Explosionsfarlig miljö		6	1			7
Basmaskin & arbetskorg				1		1
Fallskydd	45	30	37	26	8	146
Förhandsanmälan			8	1		9
Kemiskt ämne	3	2	10	7	2	24
Medicinska kontroller	2	2	3	4		11
Motorkedjesåg			1			1
Ställningar	1		1	2		4
Teknisk anordning	10	4	10	2	1	27
Truck	4	4	13	13	7	41
Trycksatt anordning	4	9	6	5	4	28
Summa	79	61	98	80	24	343

Tabell 5. Utvecklingen av antalet förrättningar, åtalsanmälningar, sanktionsavgifter etc. 2008-2016

Handlingar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbetsställebesök(FP)	33 246	30 024	33 532	34 650	31 737	31 385	26 333	20 988	21 205
Inspektionsmeddelande med krav	13 383	12 817	13 386	13 495	12 306	11 618	9 678	8 238	7 301
Föreläggande utan vite	9	11	4	10	12	14	5	2	1
Föreläggande med vite	343	280	308	285	321	287	242	219	324
Förbud utan vite	81	48	54	27	29	26	10	8	3
Förbud med vite	481	550	578	619	808	764	470	290	414
Ansökan om utdömande av vite	43	20	45	39	35	59	28	31	47
Avgiftsföreläggande	63	103	57	57	55	55	81	355	463
Ansökan om påförande av sanktionsavgift (FR)	29	44	23	22	19	24	32	190	188
Åtalsanmälan	212	259	287	351	259	303	194	123	146

Obs. Nu speglar exempelvis inte antalet avgiftsföreläggande exakt antalet sanktionsavgifter eftersom avgiftsförelägganden är antalet handlingar som dels kan innehålla fler avgifter men också skickas ut fler gånger i samma ärende.

Referenser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2012/13: AU11.

Arbetsmiljöverket (2010). *Fallolyckor inom byggbranschen – en sammanställning*. 2010-03-03.

Arbetsmiljöverket. *Djupstudier av truckolyckor. En sammanställning av olycksutredningar genomförda under 2011*.

Arbetsmiljöverket. Dnr 2013/100674.

Arbetsmiljöverket (2013). *Kriterier för sanktionsavgifter, Projekt rapport*. 2013-01-21. JU 2012/1003014.

Arbetsmiljöverket. *Konsekvensutredning för Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Införande av sanktionsavgifter i föreskrifter*. 2013-09-09. RES 2013/100674.

Arbetsmiljöverket (2014). *Uppföljning av sanktionsreformen. Återrapporteringskrav enligt regleringsbrev*, 2014-09-17, s.5. Dnr 2014/114614.

Arbetsmiljöverket (2016). *Informationskampanj om sanktionsavgifter*. 2016-02-09.

Arbetsmiljöverket (2016). *Leder regler och inspektioner till en bättre arbetsmiljö? En systematisk litteraturgenomgång av effektiviteten av och förutsättningarna för reglering och tillsyn*. Kunskapssammanställning 2016:10. Författare: Ståhl, Christer, Institutionen för medicin och hälsa, Rikscentrum för arbetslivsinriktad rehabilitering vid Linköpings universitet.

Scriven, Michael (2008). "A summative evaluation of RCT methodology & an alternative approach to causal research", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 5, nr 9, s. 11-24.

Nilstun, Tore & Hermerén, Göran (1984). *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer: Analys av orsaker och effekter*. Lund: Studentlitteratur.

Proposition 2012/13:143.

Riksdagsmotion 2012/13: A20 av Ali Esbati (v) m.fl.

Riksdagsmotion 2012/13: A21 av Ylva Johansson (s) m.fl.

Riksdagsskrivelse 2012/13:284.

SOU 2011:57. *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*. Stockholm: Fritzes.

Intervjuer Arbetsmiljöverket: Marianne Alfons, Angela Andersson, Agneta Axelsson, Monica Björk, Peter Carleborn, Peder Carlsson, Martin Forsgren, Mattias Gustavsson, Fredrik Hedlund, Anneli Hytter, Peter Johansen, Damir Krusvar, Åsa Larsson, Anna Lundberg, Anneli Lundh, Anna Lönnberg, Christel Magnusson, Bernt Nilsson, Michael Nilsson, Per-Inge Persson, Roger Reinesund, Andreas Renlund, Jan Sandberg, Annica Schmidt, Karin Sundh-Nygård, Anders Svärd och Ronny Ylander.

Samtal med Amelie Berg m.fl., Svenskt Näringsliv, Gunnar Sundqvist, SKL och Christina Järnstedt m.fl., LO.