

NOTAT



29. oktober 2008

J.nr. 20080025392

Lovforslag om ændring af arbejdsmiljøloven (Forhøjelse af bøder, justering af bygherrens pligter og præcisering af Arbejdstilsynets hjemmel til at træffe afgørelser m.v.) (L 48)

Eksterne høringssvar vedrørende udkast til ændring af arbejdsmiljøloven

Arbejdstilsynet har modtaget en række høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsmiljø (Forhøjelse af bøder, justering af bygherrens pligter, supplerende bestemmelse til reglerne om undersøgelsespåbud m.v.) på baggrund af den eksterne høring:

Der er modtaget høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer (*kursiv* = ingen bemærkninger):

Datatilsynet, *Domstolsstyrelsen*, Rigsadvokaten (RA), Politidirektøren i København, *Arbejdsmiljørådet*, Arbejdsmiljøklagenævnet, Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Sammenslutningen af Landbrugets arbejdsgivere (SALA), Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Ledernes Hovedorganisation (LH), KL, Danske Regioner (DR), Bryggeriforeningen (BF), Bygherreforeningen (BHF) og Advokatrådet.

Kommentarerne fra høringssvarene er grupperet efter hovedelementerne i lovforslaget.

1. Fordobling af bøder for overtrædelser der har medført en ulykke med alvorlig personskade eller døden til følge

LO og *FTF* støtter forslaget, men finder, at forslaget bør omfatte alle typer af alvorlige overtrædelser, som resulterer i dødsfald eller alvorlig personskade, og ikke kun overtrædelser i forbindelse med ulykker. *LO* peger på mulighederne for at regulere bødestørrelsen efter virksomhedernes omsætning.

FTF finder bl.a., at man for at sikre en varig effekt bør indføre fængselsstraf som minimum for ledere og arbejdsgivere, der ved forsæt eller grov uagtsomhed er skyld i død eller alvorlig legemsbeskadigelse, og at man samtidig bør indføre fængselsstraf for "corporate manslaughter", så heller ikke direktører m.v. for selskaber og kommuner automatisk fritages for en selvstændig straf.

DA finder, at for det meget store og stadig stigende antal virksomheder, der arbejder seriøst og målrettet med arbejdsmiljøet, kan et generelt, ubegrundet og unuanceret politisk signal af den her omhandlede karakter næppe virke befordrende og motiverende for den fortsatte arbejdsmiljøindsats.

DA, *FA*, *SALA*, *BF* og *LH* kan ikke støtte forslaget, idet de sætter spørgsmålstegn ved, om den foreslåede fordobling af bøder vil have den tilsigtede effekt og efterlyser nærmere dokumentation herfor. *KL* noterer sig forslaget som et politisk signal, men savner ligesom andre høringssvar dokumentation for den ønskede effekt.

SALA anfører bl.a., at arbejdsgiveren fortsat risikerer straf, selvom ulykken ikke skyldes arbejdsgiveren, hvilket man finder helt uacceptabelt. *DR* finder, at det ikke bør være skadens opståen og omfang, men derimod adfærden hos skadevolder, som bør udløse straf.

SALA finder, at man med forhøjelsen af bødetaksterne når et niveau, som ikke har sammenhæng med andre forhold i samfundet, mens *BHF* finder, at bøderne bør differentieres ud fra den enkelte situation (arbejdsgiverens øvrige initiativer, personalepolitik, mulighed for indflydelse på de aktuelle forhold m.v.).

Københavns Politi finder, at der er behov for at præcisere bødeniveauer, herunder bødestørrelsen ved grove og særligt grove overtrædelser – og hvad der forstås herved.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Forslaget er et element i ulykkeshandlingsplanen og er udtryk for et politisk ønske om at sætte fokus på overtrædelser med alvorlig personskade eller død som følge af en ulykke.

Det er regeringens opfattelse, at en strafskærpelse vil have en præventiv effekt, idet arbejdsgiverne vil være mere omhyggelige med at sikre, at arbejdet udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Dette forventes også at få en afsmittende effekt på andre, mindre alvorlig ulykker, og derved nedbringe det samlede antal af arbejdsulykker.

Arbejdsgivere, der har gjort, hvad de kan, for at sikre et sikker- og sundhedsmæssigt fuld forsvarligt arbejdsmiljø, straffes ikke for en ansats grove overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

I øvrigt bemærkes, at det er et almindeligt strafferetligt princip, som både findes i særlovgivningen og i straffelovens § 80, stk. 2, at der ved fastsættelsen af straffen for en overtrædelse lægges vægt på den indtrufne følge. Fx stiger strafferammen for voldsovertrædelser, der har medført alvorlig personskade eller har døden til følge. Derfor er der ikke noget usædvanligt i at regulere følgen for at opnå en bestemt præventiv effekt. Princippet har et generalpræventivt formål.

Bemærkningerne til lovforslaget er præciseret, så det fremgår, hvad der ligger i skærpene og særligt skærpene omstændigheder. Endvidere er der foretaget en ændring i skemaet om bødestørrelser.

2. Supplerende bestemmelse til reglerne om undersøgelsespåbud

LO og *FTF* støtter forslaget, men finder, at det bør præciseres, at påbud om anvendelse af midlertidige nødvendige sikkerhedsforanstaltninger gælder, indtil Arbejdstilsynet har truffet en afgørelse på baggrund af undersøgelsesresultatet. *LO* finder endvidere, at påbud om brug af midlertidige foranstaltninger bør kunne ske, hvis der er tale om en fare for sikkerhed og sundhed.

FA lægger til grund, at formålet ikke er at udvide området for strakspåbud, og at forslaget alene tager sigte på problemer i det fysiske arbejdsmiljø.

DA, SALA og KL kan ikke støtte forslaget, bl.a. fordi man ikke finder, at der er et dokumenteret behov herfor. *DA* finder således, at der er tale om en endog overordentlig vidtgående beføjelse uden sidestykke i anden lovgivning, og at bestemmelsen vil medføre stor usikkerhed. *DA* anbefaler derfor, at denne del af lovforslaget opgives.

DA, SALA, LH, BF og BHF giver alle udtryk for betænkeligheder ved forslagets indhold og eventuelle unødige omkostninger for virksomhederne.

Advokatrådet anbefaler, at man ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning overvejer, om det er for vidtgående, at påbud i denne situation ikke får opsættende virkning.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

I lyset af de modtagne høringssvar og de overvejelser, de har givet anledning til, samt bestemmelsens begrænsede anvendelsesområde, finder Arbejdstilsynet, at bestemmelsen må revurderes nærmere inden en eventuel fremsættelse i en senere folketingssamling. Derfor er bestemmelsen taget ud af lovforslaget. Titlen på lovforslaget er ændret som følge heraf.

3. Justering af bygherrens pligter m.v.

LH og FTF støtter forslaget.

LO finder, at der er mange gode elementer i forslaget, men savner samtidig en række konkret nævnte elementer fra Handlingsplan for bedre sikkerhed i byggeriet, bl.a. om, at bygherren skal stille krav til arbejdsmiljøet i udbud af byggeopgaver og indførelsen af et ID-kort på byggepladser, og krav om at sikkerhedskoordinatoren er uafhængig af såvel projekterende som entreprenørerne i byggeprojektet.

LO spørger desuden om bemyndigelsen i § 37, stk. 2, vedrørende bygherrens pligter skal forstås snævert, så der kun kan udformes regler om de ting, der oplystes i stk. 2. Er dette tilfældet, ønskes bestemmelsen udvidet. Derudover er *LO* meget utilfredse med den påtænkte ændring vedrørende koordinators kvalifikationer, fordi der lægges op til at fjerne et formelt uddannelseskraft.

DA har ikke umiddelbart bemærkninger, idet man forventer, at der ved udmøntningen af lovforslaget i bekendtgørelser vil blive lejlighed til at vurdere den åbningskrivelse, der er baggrunden for forslaget, og drøfte/fastsætte de bagatelgrænser, som byggepladsdirektivet lægger op til.

KL bemærker ligeledes, at en nærmere stillingtagen til denne del af forslaget må bero på den nærmere udmøntning af lovforslaget i bekendtgørelser. *KL* bemærker dog samtidig, at man kan støtte forslaget om, at arbejdsgivere, der lader arbejde udføre på byggepladser, får pligt til at medvirke til, at bygherrens planlægning, afgrænsning og koordinering virker efter hensigten. *KL* finder, at det bør præciseres, at den journal, som bygherren skal udarbejde om fremtidige arbejder, kan forefindes i elektronisk form.

BHF finder det utilfredsstillende, at lovforslaget tilsyneladende kun i begrænset omfang bygger videre på det arbejde, der er sat i gang på baggrund af Handleplan for fælles indsats for større sikkerhed i byggebranchen.

BHF bemærker endvidere bl.a.,

- at man ønsker at blive inddraget i udarbejdelsen af de fremtidige krav på området eventuelt sammen med andre parter fra byggesektoren,
- at der, som i forhold til koordinator, bør stilles krav til autoriserede rådgivere om ”fornødne kvalifikationer” i stedet for krav om en formel uddannelse, og
- at det er fornuftigt at udbrede koordinatorrollen til også at omfatte projekteringsfasen – men at det er en væsentlig ekstra opgave især i større byggesager.

FA har ingen bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

En række af de elementer, som *LO* nævner i sit høringssvar, og som stammer fra den nævnte Handleplan for fælles indsats for større sikkerhed i byggebranchen, vil indgå i det kommende bekendtgørelsesarbejde, hvor arbejdsmarkedets parter deltager, og kan således gennemføres administrativt.

Enkelte af forslagene fra handleplanen forudsætter en lovændring, men er ikke medtaget i nærværende lovforslag, da de nødvendiggør nærmere overvejelser og afklaring, som bl.a. kan implicere EU-retlige og konkurrenceretlige principper. Det drejer sig bl.a. om indførelse af et ID-kort, krav om koordinatorens juridiske eller opgavemæssige uafhængighed samt krav om, at bygherren skal stille krav til arbejdsmiljøet i udbud af byggeopgaver.

Det bemærkes generelt, at lovbemærkningerne er skrevet i lyset af tilkendegivelser fra byggeriets parter om, at man ikke ønsker at stille yderligere krav af betydning til de små bygherrer end det, der allerede stilles i dag.

Vedrørende § 37, stk. 2, vurderer Arbejdstilsynet, at opstillingen af bygherrens pligter ikke er udtømmende, og at der derfor ikke er behov for en yderligere udvidelse af bestemmelsen.

Vedrørende *LO*'s bemærkninger til den foreslåede § 37, stk. 2, nr. 4, bemærkes, at der med forslaget skabes mulighed for at differentiere mellem kvalifikationskravene til koordinatorene på små og på store byggepladser, således at der kan stilles lavere kvalifikationskrav til koordinatorene på små byggepladser, mens man fastholder kravet om uddannelse ved store byggepladser. Dette er præciseret med indsættelse af ordet ”uddannelse” i § 1, nr. 7 (§ 37, stk. 2, nr. 4), og bemærkningerne hertil.

Det er i bemærkningerne præciseret, at den journal, som bygherren skal udarbejde om fremtidige arbejder, kan forefindes i elektronisk form. Vedrørende de nærmere krav til journalen tager bestemmelsen udgangspunkt i byggepladsdirektivets formulering. Den nærmere udmøntning af kravene vil ske i arbejdet med ændringerne af bekendtgørelserne på området.

Det regeludvalg, der nedsættes til udmøntning af bemyndigelser i bekendtgørelser, nedsættes af Arbejdsmiljørådet. Det er derfor rådet, der skal beslutte, hvorvidt man ønsker at inddrage repræsentant(er) for Bygherreforeningen eller andre interessenter i udvalgsarbejdet.

Vedrørende BHF's forslag om, at der bør stilles krav til autoriserede rådgivere om "fornødne kvalifikationer" i stedet for krav om en formel uddannelse, bemærkes, at Arbejdstilsynet, når man giver et rådgivningspåbud til en bygherre, fordi der er væsentlige mangler i varetagelsen af sikkerhedsopgaverne på en byggeplads, stiller formelle krav til en rådgivers uddannelsesmæssige baggrund (om en teknisk eller sundhedsmæssig baggrund af mindst 3 års varighed) for at sikre en overførsel af viden til bygherren om planlægning af sikkerhed og sundhed ved indretning og drift af byggepladser, idet rådgivningspåbuddet implicerer, at bygherre og/eller bygherres koordinator ikke har udvist fornøden ekspertise.

4. Hjemmel til at begrænse eller nedlægge forbud mod levering og/eller markedsføring af personligt værnemiddel eller et teknisk hjælpemiddel

LH, LO, FTF og KL støtter forslaget.

DA har ingen bemærkninger, idet det forudsættes, at der er tale om en nødvendig implementering af maskindirektivet.

FA har ingen bemærkninger til dette forslag.

Arbejdstilsynets bemærkninger

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

5. Præcisering af Arbejdstilsynets hjemmel til at træffe afgørelser samt justering af betingelser for rådgivningspåbud, smiley-ordning og bøder

LO og FTF støtter forslaget.

LO anfører, at en eventuel mulighed for at efterkomme påbud, inden Arbejdstilsynet skriftligt fremsender påbud/reaktion, vil være et angreb på hele filosofien bag arbejdsmiljøreformen, og at det forebyggende sigte forsvinder, hvis virksomhederne kan vente med at udbedre mangler, indtil Arbejdstilsynet finder dem og påpeger dem.

Flere høringssvarter (*DA, FA, SALA, LH, KL, BF og BHF*) er imod forslaget og udtrykker stærk betænkelighed herved bl.a. med henvisning til, at det svækker virksomhedernes retssikkerhed (bl.a. i relation til forvaltningslovens krav), og at man vægter straf højere end forbedringer af arbejdsmiljøet.

DR er af den opfattelse, at en præcisering er hensigtsmæssig og understreger samtidig det tilbagevendende behov for en entydig kommunikation, der er i sådanne situationer – uden at det sker på bekostning af vejledning, og at den gode tone mellem myndigheden og virksomheden ikke tilsidesættes.

BHF finder bl.a., at det bør sikres, at virksomhedernes retsstilling i relation til hhv. screening og tilpasset tilsyn er fuldstændig entydig. *BHF* finder, at forslaget kan føre

til en yderligere skævvridning af skellet mellem uanmeldt screening og anmeldt tilpasset tilsyn og yderligere klarhed med hensyn til virksomhedernes retsstilling under hhv. screening og tilpasset tilsyn.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Høringssvarene har givet anledning til præcisering i bemærkningerne om, at forvaltningslovens regler vil blive iagttaget i samme omfang som hidtil.

Lovændringen er en konsekvens af to afgørelser fra Arbejds miljølagenævnet, hvor det blev fastslået, at Arbejdstilsynet ikke kan udstede påbud, når virksomheden har løst problemet, efter at Arbejdstilsynet har været på besøg, men inden påbuddet er afsendt.

Lovforslaget vil sikre, at overtrædelser af arbejdsmiljøloven kan indgå som grundlag for rådgivningspåbud, negativ smiley eller skærpet straf, selvom overtrædelserne ikke har udløst et påbud, fordi problemet er løst.

Arbejdstilsynet er enig i, at kommunikation og anvendelse af vejledning naturligvis skal opretholdes i samme omfang som i dag. Arbejdstilsynet finder ikke, at den nye afgørelsestype vil ændre ved disse hensyn.

6. Håndhævelse af EF-forordninger

LH, LO og FTF støtter forslaget.

KL finder, der er behov for en afklaring af dette forslag med henvisning til, at EF-forordninger er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver enkelt medlemsstat og kan pålægge individer rettigheder og pligter, og disse retsvirkninger indtræder, uden at det er nødvendigt at inkorporere dem i national ret. *KL* sætter endvidere spørgsmålstegn ved, om det vil være EU-lovmedholdeligt, at en national instans (beskæftigelsesministeren) foretager en vurdering af, hvilke foranstaltninger der er "nødvendige" for anvendelse af umiddelbart gældende EU-retsregler (forordninger).

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Arbejdstilsynet har tidligere fået bemyndigelse fra Miljøstyrelsen til at kunne håndhæve dele af REACH-forordningen, som vedrører arbejdsmiljøområdet. Nu indføres en hjemmel i arbejdsmiljøloven, så Arbejdstilsynet kan håndhæve forordninger, som måtte få betydning for arbejdsmiljøområdet.

Det er præciseret, at beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler, herunder om kontrol og tilsyn, der er nødvendige for anvendelse af forordninger vedrørende forhold, der er omfattet af arbejdsmiljøloven.

7. Præcisering af klage regler

LH og FTF støtter forslaget, mens *KL* tager forslaget til efterretning.

LO er imod forslaget, fordi man finder, at erfaringerne viser, at klager af den omhandlede karakter sjældent forekommer, og at krav om arbejdsmiljøfaglig viden kan være relevant ved behandling af disse sager.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Formålet med den præcisering er at bringe arbejdsmiljølovens regler om klageadgang over afgørelser om aktindsigt i fuld overensstemmelse med offentlighedslovens regler.

Da der er tale om rene forvaltningsretlige afgørelser, der ikke fordrer en særlig arbejdsmiljøfaglig viden, er det hensigtsmæssigt, at kompetencen til at behandle klager over afslag om aktindsigt fremover tillægges formanden for Arbejdstilsynets klagenævnet eller dennes stedfortræder.

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer.

8. Udvidelse af henvisning til straffelovens regler om tavshedspligt

LH og FTF støtter forslaget, mens *KL* tager forslaget til efterretning. *LO* har ikke bemærkninger hertil.

RA bemærker, at straffelovens § 152 f omhandler spørgsmålet om påtale og således ikke regulerer tavshedspligten. *RA* finder derfor, at det bør overvejes at ændre formuleringen af den foreslåede bestemmelse.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Rigsadvokatens svar om bestemmelsens ordlyd er taget til efterretning og lovforslaget er rettet til. Rettelsen giver ikke anledning til ændring i bemærkningerne.

9. Arbejdstilsynets terminaladgang til SKAT's indkomstregister

LH, LO og FTF støtter forslaget, mens *KL* tager forslaget til efterretning.

Datatilsynet anfører bl.a., at Arbejdstilsynet efter persondataloven ikke må behandle eller have adgang til oplysninger, som Arbejdstilsynet ikke har behov for i forbindelse med sin konkrete myndighedsudøvelse. Derfor forudsætter *Datatilsynet*, at der ikke vil blive givet adgang i indkomstregistret til de ansattes identitetsoplysninger eller oplysninger om disses lønmæssige forhold.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

På baggrund af *Datatilsynets* høringssvar sammenholdt med nye oplysninger fra SKAT vedrørende den tekniske adgang til virksomhedsoplysninger i indkomstregistret er det vurderingen, at der på nuværende tidspunkt ikke er mulighed for at få de nødvendige virksomhedsoplysninger uden samtidig at få identitetsoplysninger om de ansatte. Det er derfor ikke muligt for nærværende at få adgang til oplysninger fra indkomstregistret inden for rammerne af persondataloven. Under hensyn hertil er forslaget om hjemmel for Arbejdstilsynets adgang til indkomstregistret taget ud af lovforslaget.

10. De økonomiske og administrative konsekvenser

KL og DR tager forbehold for de efterfølgende DUT-forhandlinger. *DR* er enig i, at merudgifter som følge af ikke overholdelse af gældende lovgivning ikke er omfattet heraf.

DA kritiserer, at man i relation til konsekvenserne for erhvervslivet – bortset fra forslagene om bygherrens pligter m.v. – blot anfører, at ændringerne ikke forventes at give anledning til nævneværdige administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet. Navnlig i relation til forslaget om midlertidige foranstaltninger i forbindelse med undersøgelsespåbud og forslagene om Arbejdstilsynets beføjelser finder *DA*, at tidligere oplysninger fra Arbejdstilsynet om, at de nye beføjelser kun ville blive anvendt i meget begrænset omfang, klart bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget.

LO og *BHF* savner en vurdering af forslagets positive konsekvenser.

LO finder, at de beregnede eksempler (vedrørende de økonomiske konsekvenser i relation til forslaget om justering af bygherrens pligter) er noget udokumenterede.

BHF finder, at det vil det være svært at opfylde koordineringskravet i opførelsesfasen på de forudsatte 4 timer pr. sag i mindre byggeopgaver, og finder, at timeforbruget pr. sag snarere vil være minimum 8 timer, hvilket vil ændre beregningen væsentligt. Derudover er det betænkeligt, at de økonomiske konsekvenser er beregnet på det minimale anslåede timeforbrug.

Københavns Politi finder i øvrigt, at det på grund af den foreslåede skærpelse af bødeniveauet vil blive betydeligt vanskeligere at få sagerne afgjort ved bødeforelæg, hvilket vil betyde, at flere sager skal afgøres af retten – med en deraf følgende øget belastning for både domstolene og anklagemyndigheden.

Arbejds miljøklagenævnets sekretariat finder, at forslaget må forventes at give anledning et større antal påbud/afgørelser end hidtil og dermed eventuelt også et øget antal klagesager.

Arbejdstilsynets bemærkninger:

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer.

Vedrørende *LO*'s og *BHF*'s efterlysning af de positive konsekvenser af lovforslag – bl.a. som følge af færre arbejdsskader – bemærkes, at bemærkninger om de økonomiske konsekvenser er udarbejdet i overensstemmelse med gældende retningslinjer herfor, og at Arbejdstilsynet i øvrigt ikke har data, som giver grundlag for beregning af positive konsekvenser af lovforslaget.

Med hensyn til *BHF*'s bemærkninger om timeforbruget i forbindelse med koordineringskravet, bemærkes, at der naturligvis vil være usikkerhed herom, samt at Bygherreforeningen ikke konkret har argumenteret for de 8 timer i deres svar.