

304

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
R. 94/1152

Del II - nr. 1/1996
Oslo, 11. juni 1996

Statsadvokatene i
Politimesteren i

Arbeidsmiljøkriminalitet

I. INNLEDNING

Dette rundskrivet oppdaterer og erstatter riksadvokatens rundskriv Del II - nr 1/1980.

En mer effektiv og konsekvent håndheving av regelverket på området skal tilstrebes. Forfølgningen av arbeidsmiljøkriminalitet har ikke vært tilfredsstillende. Det vises til rapport av 21. mars 1994 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Jus-
tisdepartementet. Rapporten er tidligere sendt samtlige politimestre og statsadvokater. En undersøkelse, foretatt av arbeidsgruppen, viser bl.a.:

- Riksadvokatens rundskriv Del II - nr 1/1980 er for dårlig kjent.
- Brudd på lov, forskrift eller pålegg - som ikke har ført til ulykke - forfølges i liten grad, selv om faren for liv eller helse kan være betydelig. Det samme gjelder uforsvarlige arbeidsforhold, som har medført yrkessykdommer.
- Straffereaksjonene ligger gjennomgående lavt, og fengselsstraff (betinget eller ubetinget) og inndragning brukes ikke.
- Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og politiet bør bedres.

II. AKTUELLE BESTEMMELSER

Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 er det sentrale regelverk i den straffrettslige håndhevelse på området. Men det kan være aktuelt å anvende enkelte bestemmelser i **straffeloven**, f. eks. noen av bestemmelsene i kap. 14 om Almenfarlige Forbrydelser eller i kap. 41 om Forseelser med Hensyn til privat Tjenesteforhold. Tilsvarende straffebestemmelser finnes ikke i arbeidsmiljøloven, jf. bl.a. § 85 i.f. og § 86 i.f.

Forskrift om **internkontroll** fastsatt ved kgl. res av 22. mars 1991 (med tilhørende veiledning), jf. arbeidsmiljøloven § 16 a, står sentralt i arbeidet med å sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av nærmere bestemte lover (bl a arbeidsmiljølov og forurensningslov).

Det kan være aktuelt å bruke **andre spesiallover**, eventuelt sammen med arbeidsmiljøloven. Ikke alle virksomheter omfattes av arbeidsmiljøloven, jf. § 2 som bl.a. unntar fra loven sjøfart, fangst og fiske.

Ved ulykker i forsvaret gjelder særskilte regler, jf. kgl.res. 6. januar 1995 nr. 18. Om etterforskning av luftfartsulykker og - hendelser vises til riksadvokatens rundskriv Del II-nr. 1/1992.

Oljedirektoratet fører tilsyn med gjennomføringen av arbeidsmiljøloven i **petroleumsvirksomheten**, se forskrift 27. november 1992 nr. 870 (med endring 30. juni 1995 nr. 603) gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven. (Se også forskrift 8. mars 1995 nr. 263 om systematisk oppfølging av arbeidsmiljøet i petroleumsvirksomheten.) I petroleumsvirksomheten er petroleumsloven (lov 22. mars 1995 nr. 11), og særlig sikkerhetsforskriften og internkontrollforskriften (forskrift 28. juni 1985 gitt i medhold av petroleumsloven), av sentral betydning for å etablere og opprettholde et fullt forsvarlig sikkerhetsnivå.

Arbeidsmiljøloven er med enkelte tillempinger gjort gjeldende for Svalbard og Jan Mayen ved kgl. resolusjoner av h.h.v. 24. juni 1977 og 15. desember 1978. Den tidligere bestemmelse om særskilt foreleggelse for statsadvokatene i Troms og Finnmark (tidligere rundskriv pkt. V, 3) utgår.

III. PRIORITERINGER

1. Generelt om prioritering

Til belysning av hvilken prioritet arbeidsmiljøkriminalitet skal gis i forhold til andre kriminalitetstyper, og hva som nærmere ligger i at et område er prioritert, bemerkes generelt:

Ansvar for prioritering av politiets og påtalemyndighetens etterforskningsinnsats ligger hos riksadvokaten. Første gang det ble gitt generelle prioriteringsdirektiver var i 1970. (Rundskriv Del II nr. 11-1970). Senere er disse direktiver presisert og supplert. Prioriteringsdirektivene kan i dag oppsummeres slik:

1. Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, alvorlige sedelighetsforbrytelser, ildspåsettelse og andre alvorlige forbrytelser som direkte krenker noens personlige integritet, eller utsetter liv og helse for betydelig fare.
2. Alvorlig narkotikakriminalitet.
3. Alvorlige trafikklovbrudd.
4. Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet), det ytre miljø (natur) og kulturminner.

Disse 4 områdene er prioritert. Det betyr at de skal etterforskes med særlig grundighet og høyt tempo. Kategoriene nevnes i prioritert rekkefølge. De 3 første har det felles at de krenker eller utsetter for fare menneskers liv og helse. Det kan etter omstendighetene også miljøkriminalitet gjøre.

Den kriminalitet som ikke er nevnt i prioriteringsdirektivene, vil normalt være uprioritert. Det betyr naturligvis ikke at den kan neglisjeres. Politiet og påtalemyndigheten må tvert om vedvarende arbeide for å bruke de tilgjengelige ressurser mest mulig hensiktsmessig.

2. Nærmere om prioritering av arbeidsmiljøkriminaliteten

Bakgrunnen for riksadvokatens prioritering av arbeidsmiljøkriminalitet, er at slik kriminalitet lett kan føre til at arbeidstakeres liv og helse utsettes for fare. I tiåret 1967-77 (før arbeidsmiljøloven trådte i kraft) var det om lag 120 dødsulykker i arbeidslivet pr år. Senere har antallet sunket, men fortsatt omkommer et betydelig antall arbeidstakere som følge av arbeidsulykker. Antallet yrkesskader har ligget rundt 25 000 pr år. Utgiftene som følge av sykefravær og yrkesskader er meget høye. En effektiv håndheving av de sentrale bestemmelsene på området vil kunne bidra til å spare et stort antall mennesker for lidelser, og samfunnet for betydelige utgifter.

Straffansvaret etter arbeidsmiljøloven er svært omfattende. Påtalemyndighetens oppgave må først og fremst være å medvirke til å hindre ulykker, skadevirkninger m.v., og generelt gjøre sikkerheten på arbeidsplassene best mulig. Brudd på sikkerhetsbestemmelser og verneregler i loven og forskrifter gitt i medhold av loven vil derfor stå i sentrum for den strafferettslige håndhevelse. Likeledes manglende overholdelse av pålegg som skal hindre at skade inntrer. Også eklatante brudd på lovens regler om meldeplikt, godkjenning, samtykke m.v. bør håndheves konsekvent. Det samme gjelder graverende brudd på internkontrollforskriften. Rent umiddelbart kan det synes å dreie seg om formalovertrедelser, men de formelle regler vil ofte ha til formål å forebygge ulykker eller forringelse av et arbeidsmiljø som kan medføre helserisiko og i verste fall død.

Når det avdekkes alvorlig tilsidesetting av sikkerhetskrav, må det reageres selv om ingen ulykke er inntruffet eller noen skadevirkning ennå er påvist.

De saker eller saksgrupper som etter dette først og fremst skal undergis en strafferettslig forfølgning, kan i hovedsak oppsummeres slik:

- Større arbeidsulykker, eksplosjoner eller brann, hva enten det er meldt om personskade eller ikke. Politiet rykker ut umiddelbart etter alarm eller melding fra arbeidsgiver, jf. aml. § 21 første ledd.

Etter melding fra Arbeidstilsynet (Oljedirektoratet) etterforskes i alminnelighet:

- Mindre alvorlige arbeidsulykker, se eksempelvis aml. § 21 annet ledd.
- Graverende sikkerhetssvikt.
- Melding om helseskade, helserisiko eller mistanke om dette.
- Manglende etterlevelse av pålegg for å hindre eller avverge farlige forhold, og pålegg for å fremme sikkerheten.
- Manglende godkjenning, samtykke m.v. (se eksempelvis aml. §§ 6 og 19).
- Utilfredsstillende organisering av vernetjenesten, eller internkontrollen, til tross for pålegg.
- Brudd eller mistanke om brudd på forbud mot farlig arbeid (farlige redskaper, sprengstoff), nattarbeid m.v. for barn og ungdom.
- Arbeidstakeres brudd mot instruks og påbud om bruk av verneutstyr og arbeidets sikkerhetsmessige utførelse.

307

Oppsummeringen er ikke uttømmende, og ikke i prioritert rekkefølge. Også andre brudd på arbeidsmiljølovgivningen må i graverende tilfelle påtales ved innmeldinger til politiet fra tilsynsmyndighetene, f.eks. gjentatte overtredelser av arbeidstidsbestemmelsene, eller hvor det forsettlig legges hindringer i veien for utøvelsen av tilsynet med loven.

Tilsynsmyndighetene bør i praksis ha stor innflytelse på hvilke saker som bør etterforskes. Anmeldelser fra andre bør derfor regelmessig forelegges tilsynsmyndighetene til vurdering og uttalelse før anmeldelsen tas under strafferettslig behandling, jf. påtaleinstruksen § 7-3 annet ledd. Denne ordning vil fremme en ensartet håndhevelse. Men påtalemyndigheten har naturligvis et selvstendig ansvar for avgjørelsen om å sette igang etterforskning, og ta stilling til dens omfang.

IV. NÆRMERE OM ETTERFORSKINGEN OG SAKSBEHANDLINGEN

1. Samarbeid med tilsynsmyndighetene

Brudd på arbeidsmiljøloven er undergitt ubetinget offentlig påtale, med et par nærmere angitte unntak, jf. aml. § 91. Men det er i disse sakene særlig viktig med et nært og godt samarbeid med andre offentlige myndigheter som:

- Arbeidstilsynet
- Oljedirektoratet
- Produkt- og elektrisitetstilsynet
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
- Forurensningsmyndighetene, jf. riksadvokatens rundskriv Del II - nr 4/1989

Politiet rykker regelmessig straks ut til åstedet ved større ulykker, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd og påtaleinstruksen § 7-2 fjerde ledd. Det vil ofte være naturlig å samarbeide med tilsynsmyndigheten på åstedet for den mulige lovovertrедelsen.

Før det treffes påtalevedtak i saker av denne art, skal saken forelegges Arbeidstilsynet (Oljedirektoratet), eventuelt andre aktuelle tilsynsmyndigheter til uttalelse.

Vedkommende tilsynsmyndighet skal straks gis melding om påtalevedtak. Den skal også gis melding om sakens utfall ved domstolene, helst så tidlig at fagmyndighetene kan uttale seg om bruk av rettsmidler.

For å bedre samarbeidet og heve kompetansen bør arrangeres samarbeidsmøter mellom påtalemyndigheten og Arbeidstilsynet, og eventuelt andre tilsynsmyndigheter.

2. Etterforskningen

Ved ulykker og uhell vil det være naturlig snarest å sikre bevis og sette i gang en betryggende åstedsgransking, som må følges opp med både teknisk og tak-

tisk etterforskning. Det faktiske hendelsesforløpet må søkes klarlagt så langt det er praktisk mulig. Likeledes må etterforskningen ta sikte på å belyse (alternative) forhold og omstendigheter som er eller kan være av betydning for vurderingen av årsakssammenheng.

Ved anmeldelser av eller mistanke om forhold som ikke har resultert i ulykker eller uhell, men som indikerer brudd på lov, forskrifter eller pålegg, må de faktiske forhold søkes dokumentert, og i nødvendig grad etterprøves ved taktisk etterforskning.

Det er ofte nødvendig med en inngående etterforskning for å kunne vurdere hvem som kan gjøres ansvarlig. I hovedtrekk vil ansvaret måtte rettes mot:

- Innehavere av virksomhet, arbeidsgivere eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, aml. § 85, jf. §§ 4 og 14.
- Produsent, leverandør og importør av innretninger, utstyr og farlige stoffer samt selvstendige montører, aml. § 85, jf. § 17 og 18.
- Arbeidstakere (særlig de som er tillagt oppgaver av ledende og kontrollerende art), aml. § 86, jf. § 16 nr. 1 og særlig nr. 2.
- Bedriften som foretak (selskapet, stiftelsen, sammenslutningen eller en offentlig virksomhet), jf. straffeloven kap 3 a.

Under etterforskningen er det derfor av særlig betydning å få klarlagt følgende forhold:

1. Virksomhetens organisasjon. Er det flere arbeidsgivere på samme arbeidsplass, må det klarlegges hvilken av virksomhetene som er hovedbedrift, jf. lovens § 15.
2. Klarlegging av den reelle funksjons- og arbeidsfordeling i de enkelte avdelinger og ledd, ovenfra og nedover til skade- eller risikostedet.
3. Instruksjer og rutiner for ordregiving. Rapporterings- og kontrollordninger.
4. Eventuelle pålegg, når de ble gitt, og om de ble etterkommet eller ikke.
5. Klarlegging av om faremomenter eller risiko for skadevirkninger var rapportert eller gjort kjent, - fra og til hvem.
6. Hva har eller burde den øverste ledelsen kjent til av faremomenter, - grunnene til at utbedringer eventuelt ikke har funnet sted.
7. Hvordan vernetjenesten er organisert, - om verneombud eller andre arbeidstakere har tatt opp spørsmål om farer.
8. Klarlegging av når siste inspeksjoner av tilsynsmyndigheter fant sted.
9. Ved uhell eller ved manglende vern, teknisk svikt ved maskin, teknisk innretning, kjøring o.l. må det klarlegges når maskinen m.v. ble anskaffet, montert, og av hvem, om det tidligere har vært svikt m.v.
Vedlikeholdsansvar og -rutiner må også klarlegges.
10. Hvem i bedriften som er pålagt ansvar og funksjoner etter lovens § 21 første ledd, - og hvem i virksomheten som får melding om skader, farer o.l.
11. Sikkerhetsinstruksene må klarlegges. Videre må klarlegges den instruksjon og opplæring som er gitt, og ledelsens opplegg for arbeidsoperasjonene på stedet.

12. Under etterforskningen vil det ofte være naturlig å konsultere fagmyndighetene både om rettsspørsmål og spørsmål av faktisk/teknisk art. Direktoratet for arbeidstilsynet kan normalt også være behjelpelig med å finne frem til eventuell sakkyndighet som saken måtte kreve.

Virksomhetens internkontrollsystem, jf. internkontrollforskriften §§ 11 og 14, skal gi svar på en rekke av disse spørsmålene. Etterforskningen må i større grad enn tidligere rettes inn mot de sikkerhetssystemer den aktuelle virksomhet har, eller burde hatt. Manglende eller ufullstendig internkontrollsystem er i seg selv straffbart, jf. internkontrollforskriften § 4.

3: Den øvrige saksbehandlingen i politi og påtalemyndighet

Selv om sakene er anmeldt av, eller har vært forelagt tilsynsmyndighetene for uttalelse, må påtalemyndigheten her som ellers vurdere selvstendig om de objektive og subjektive vilkår for straff er oppfylt, og om det bør aksjoneres. Men tilsynsmyndighetenes ekspertise må utnyttes, eventuelt også som sakkyn-dige vitner, jf. straffeprosessloven § 149.

En mer effektiv håndhevelse av arbeidsmiljøsakene forutsetter økt kompetanse og interesse. Etterutdanning kan være et aktuelt virkemiddel.

For å styrke kompetansen bør sakene søkes lagt til etterforskere og påtaleansvarlige ved politikammeret som har, eller gis anledning til å opparbeide seg, erfaring med saksområdet. Avgjørelse av om etterforskning skal iverksettes, skal treffes av den påtaleansvarlige som i denne sakstypen også aktivt bør styre etterforskningen i alle dens faser.

Det bør være et overordnet mål at etterforskningen ikke skal ta mer enn 3 måneder.

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet - ØKOKRIM - bør behandle særlig alvorlige og kompliserte overtredelser av arbeidsmiljøloven, jf. påtaleinstruksen § 35-4. Om ikke saken overtas, kan det ytes bistand, jf. påtaleinstruksen § 35-7. ØKOKRIM har vært lite benyttet på dette sakfeltet. ØKOKRIM intensiverer nå sitt engasjement i disse sakene. Lokal påtalemyndighet bør vurdere å anmode om bistand i arbeidsmiljø saker av noe omfang.

4. Saker om brudd på arbeidsmiljøloven mv. på kontinentalsokkelen

Påtalemyndighet i kontinentalsokkelsaker er på statsadvokatnivå lagt til statsadvokatene i Rogaland, jf. påtaleinstruksen kap. 33. Det er utarbeidet en "Veiledning for samarbeidet mellom politi/påtalemyndighet og Oljedirektoratet i etterforskningen av ulykker og hendelser i petroleumsvirksomheten (kontinentalsokkelsaker)".

Er etterforskning iverksatt i sak som gjelder brudd på arbeidsmiljøloven mv. på kontinentalsokkelen, skal påtaleavgjørelse treffes av statsadvokaten. (Om utøvelse av politimyndighet m.v. se kgl res 8. januar 1993 nr 8.)

V. ANSVARSSPØRSMÅLET

1. Arbeidsgiveransvaret

Arbeidsgiveren har hovedansvaret for at arbeidsmiljølovens krav oppfylles, og ansvar bør i første rekke gjøres gjeldende i samsvar med dette. Også ovenfor den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 85, kan ansvar være aktuelt. Hovedbedriftens ansvar må vurderes nøye når flere arbeidsgivere samtidig driver virksomhet på samme arbeidsplass, jf. aml. § 15 nr. 2, selv om hver av arbeidsgiverne har sitt selvstendige ansvar for egen virksomhet, jf. lovens § 15 nr. 1.

2. Ansvar for arbeidstakere

Arbeidstakernes plikter og ansvar fremgår av lovens § 16 og § 86. Av § 16 nr. 2 kan det utledes en særlig plikt og et særskilt ansvar for de arbeidstakere som har ledelses- og kontrollfunksjoner. Denne plikt og dette ansvar hefter ikke minst ved arbeidstakere i de høyere stillinger, som ikke kommer inn under arbeidsgiveransvaret. Ansvar for slike arbeidstakere rekker ned til arbeidsledere og formenn og er begrenset til en alminnelig plikt til å påse at hensynet til sikkerhet og helse blir ivaretatt, hensett til vedkommendes ansvar for planlegging, utførelse og/eller kontroll av bestemte arbeidsoppgaver.

Det er grunn til å minne om arbeidstakernes plikt til å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak arbeidsgiverne setter i verk for å skape et sunt og trygt arbeidsmiljø i virksomheten. Det pekes særlig på arbeidstakernes plikt til å følge opp arbeidsgivernes påbud om verneutstyr m v, instruksjer som har vernemessig betydning og selvfølgelig pålegg o l fra Arbeidstilsynet. I motivene til straffebudet for arbeidstakere (Ot.prp. nr 3 (1975- 76) side 121 og 122) er det gitt visse direktiver av påtalemessig art. Det fremheves bl.a. at vedkommende arbeidstakers hele arbeidssituasjon må vurderes, hvordan arbeidet er organisert og tilrettelagt, om arbeidstakeren kan ha vært fristet eller tvunget til å ta sjanser mv.

3. Foretakstraff

Arbeidsgruppen som har vurdert politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, fant at bruk av foretakstraff (straffeloven kap 3 a) varierte sterkt ved politikamrene. Foretakstraff og personlig ansvar synes sjelden benyttet samtidig.

Foretakstraff kan nyttes selv om ingen enkeltperson straffes for overtredelsen, jf. straffeloven § 48 a første ledd annet punktum, f.eks. ved anonyme eller kumulative feil.

Ved avgjørelse av om det skal reageres med foretakstraff, må det legges betydelig vekt på om noen med lederansvar innen virksomheten hadde realistisk mulighet til å forhindre den aktuelle lovovertrjedelse ved direktiver, instruksjer eller på annet vis. Finnes det en personlig ansvarlig - fortrinnsvis på høyere nivå i virksomheten - bør både foretaket og personen trekkes til ansvar.

Høyesterett har i en avgjørelse inntatt i Rt 1982 side 645 gitt retningslinjer for avgrensning av foretaksansvaret i forhold til selvstendige oppdragsmottakere.

4. Foreldelse

Etter riksadvokatens oppfatning er foreldelsesfristen etter § 85 (også første ledd) 5 år.

Straffansvar etter § 86 foreldes etter 2 år.

Om foreldelse av straffansvar for foretak vises til straffeloven § 67 siste ledd.

VI. REAKSJONSFESTTELSEN

Straffenivået må være så høyt at det har en betydelig preventiv virkning. De momenter som er nevnt i straffeloven § 48 b kan være til veiledning også ved reaksjonsfastsettelsen overfor personlig ansvarlige. At Arbeidstilsynet har ilagt tvangsmulkt, er ikke til hinder for bruk av bøtestraff, men er et moment ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 48 b bokstav g).

Den alminnelige reaksjon vil være forelegg. Bøtenivået overfor foretak, arbeidsgivere og arbeidstakere i ledende posisjoner synes i dag gjennomgående for lavt og bør heves, jf. arbeidsgruppens rapport side 12, 15 og 17. Det vises til riksadvokatens artikkel i Lov og Rett 1988 s. 343, se særlig side 350 flg., som også har relevans for straffutmålingen ved arbeidsmiljøkriminalitet.

Ved utmåling av bot overfor foretak bør det ses hen til hva foretaket kan antas å ha spart ved ikke å følge arbeidsmiljølovens regler. Boten bør i utgangspunktet ikke settes lavere enn hva det ville kostet foretaket å sørge for et godt og sikkert miljø.

Vinning bør inndras, eventuelt skjønnsmessig etter straffeloven § 34 annet punktum.

I senere år ser det ikke ut til å være idømt fengselsstraff selv ved alvorlige for-gåelser. Ved grove overtredelser bør tiltale tas ut, og fengselsstraff - betinget eller ubetinget - påstås, eventuelt i kombinasjon med bot og inndragning. Ved vurderingen av om tiltale skal tas ut bør legges vekt på om:

- a) overtredelsen er skjedd forsettlig eller grovt uaktsomt
- b) overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse
- c) de(n) ansvarlige tidligere er straffet eller gitt advarsel for lignende eller mindre alvorlige forhold
- d) handlingen er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalg, krav eller henstilling fra verneombud eller verne- og helsepersonale.
- e) vedkommende bransje/næring er særlig ulykkesutsatt.

Momentene under b) og d) er nevnt i § 85 annet ledd som veiledende for om særlig skjerpene omstendigheter foreligger.

Georg Fr. Rieber-Mohn

Knut H. Kallerud
kst. førstestatsadvokat