

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1376–1383-15

meddelad i Stockholm den 13 juni 2016

KLAGANDE

Malmö kommun

Ombud: AA
Sveriges Kommuner och Landsting
118 82 Stockholm

MOTPARTER

1. Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm

Mål nr 1376-15

2. Huvudskyddsombudet BB

Mål nr 1377–1383-15

3. Huvudskyddsombudet CC

Ombud för 2 och 3: DD
LO-TCO Rättsskydd AB
Box 1155
111 81 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 februari 2015 i mål nr 7442-13, 7444-13, 7446-13–7449-13, 7451-13 och 7452-13

SAKEN

Föreläggande enligt arbetsmiljölagen

Dok.Id 170769

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen kammarrättens dom och fastställer det slut förvaltningsrättens dom innehåller.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

BAKGRUND

I framställan enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) begärde huvudskyddsombuden BB och CC att Arbetsmiljöverket skulle meddela ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen mot Malmö kommun (dåvarande Västra Innerstadens SDF, Kirseberg SDF, Hyllie SDF, Limhamn-Bunkeflo SDF, Rosengård SDF, Oxie SDF, Södra Innerstaden SDF och Fosie SDF) om att arbetsgivaren skulle tillhandahålla arbetskläder till personal inom hemtjänsten.

Arbetsmiljöverket beslutade att inte meddela något förbud eller föreläggande. Besluten motiverades med bl.a. att arbetsmiljölagen inte innehåller krav på att arbetsgivaren ska tillhandahålla arbetskläder som inte är skyddsutrustning.

Huvudskyddsombuden överklagade besluten till förvaltningsrätten som gjorde samma bedömning som Arbetsmiljöverket och avslog överklagandet.

Huvudskyddsombuden överklagade domen till kammarrätten som upphävde förvaltningsrättens dom och Arbetsmiljöverkets beslut samt visade målet åter till Arbetsmiljöverket för fortsatt handläggning i enlighet med vad som angavs under skälen för kammarrättens avgörande. Kammarrätten angav bl.a. följande.

Med hänsyn till risken för smittspridning är det motiverat att kräva att särskilda arbetskläder används och att dessa inte får användas utanför arbetet. Om arbetsgivaren inte tillhandahåller arbetskläderna kommer arbetstagarna att drabbas av en inte obetydlig merkostnad som är direkt motiverad av arbetsmiljöhänsyn.

Kostnaden för att tillhandahålla arbetskläder bör därför omfattas av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. De kostnader detta medför för arbetsgivaren kan inte anses orimligt betungande. Det finns således i princip förutsättningar för att förelägga kommunen att tillhandahålla arbetskläder till personal som utför patientnära arbete i hemtjänsten. Arbetsmiljöverket har därmed inte på den angivna grunden haft fog för att avslå framställningarna.

YRKANDEN M.M.

Malmö kommun yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja kammarrättens dom. Kommunen anför bl.a. följande.

Det finns inte stöd i arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter att förelägga kommunen att tillhandahålla arbetskläder. Däremot finns stöd för att arbetsgivaren ska tillhandahålla skyddsutrustning.

Huvudskyddsombuden bestrider bifall till överklagandet. Vidare yrkar de att Högsta förvaltningsdomstolen inhämtar förhandsavgörande från EU-domstolen. De anför bl.a. följande.

Det finns stöd för deras yrkanden i arbetsmiljölagen och dess förarbeten samt i föreskrifter. Att en risk för ohälsa finns bekräftas av det yttrande från Folkhälsomyndigheten som Högsta förvaltningsdomstolen inhämtat.

Om Högsta förvaltningsdomstolen skulle anse att artikel 6.5 i direktiv 89/391/EEG inte hindrar att arbetstagarna tvingas att själva ekonomiskt ansvara

för arbetsmiljön och arbetskläder bör förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen.

Arbetsmiljöverket yrkar att överklagandet ska avslås.

Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat yttrande i målen från Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målen gäller

Frågan i målen är om en arbetsgivare kan föreläggas att tillhandahålla arbetskläder i syfte att förebygga smittspridning.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) är lagens ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Arbetsgivarens allmänna skyldigheter regleras i 3 kap. arbetsmiljölagen. Enligt 3 kap. 2 § första stycket ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 6 arbetsmiljöförordningen (1977:1166) framgår att Arbetsmiljöverket har bemyndigats att meddela de ytterligare föreskrifter om bl.a. allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Enligt 7 kap. 7 § första stycket 1 arbetsmiljölagen får Arbetsmiljöverket gentemot den som har skyddsansvar enligt bl.a. 3 kap. 2 § meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I andra stycket anges att ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Mål nr
1376–1383-15

Enligt 2 § första stycket lagen (1985:206) om viten ska ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.

När vite föreläggs ska detta, enligt 3 §, fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En förutsättning för att en tillsynsmyndighet inom ramen för sin tillsynsverksamhet ska kunna meddela bl.a. förelägganden eller förbud är att åtgärden i fråga har författningsstöd.

Arbetsmiljölagen är utformad som en ramlag och innehåller vissa grundläggande bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet samt anger översiktligt kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer (prop. 1976/77:149 s. 219). Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen har Arbetsmiljöverket tillagts en långtgående befogenhet att meddela föreskrifter och har ett betydande handlingsutrymme vid sin tillsyn av att arbetsmiljölagen följs och vid meddelande av de förelägganden och förbud som kan behövas, även i fråga om att förena ett föreläggande med vite (jfr RÅ 2010 not. 38).

Av förarbetena till arbetsmiljölagstiftningen framgår att en utgångspunkt ska vara att allt som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs eller i vart fall minskar (prop. 2001/02:145 s. 9 och 14). Arbetsmiljöverket kan i varje läge meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att säkra efterlevnaden av lagstiftningen. Vid tiden för ingripande behöver något missförhållande i skyddshänseende inte ha inträtt. Det räcker att verket på grund av en inkommen anmälan

Mål nr
1376–1383-15

eller eljest anser att det finns ett behov av att ingripa med föreläggande eller förbud i förebyggande syfte (prop. 1976/77:149 s. 422).

För att reglera vad en god arbetsmiljö på olika områden fordrar har Arbetsmiljöverket, som framgått, getts tämligen vida möjligheter att utfärda generellt tillämpliga föreskrifter. Ett vitesföreläggande förutsätts däremot vara individualiserat till det enskilda fallet och syfta till att förmå adressaten att åtgärda vissa angivna brister. Ett föreläggande ska alltså inte vara allmänt hållet och generellt på det sätt som utmärker t.ex. en bestämmelse i lag eller i en myndighets föreskrift (jfr prop. 1973:90 s. 203 f.).

Varken arbetsmiljölagen eller med stöd av lagen beslutade föreskrifter reglerar uttryckligen arbetsgivarens ansvar för arbetskläder. I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 7 § arbetsmiljölagen, som reglerar arbetsgivarens ansvar för personlig skyddsutrustning, uttalas emellertid att det ingår i arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 kap. 2 § att ägna uppmärksamhet åt att arbetskläder inte på grund av sin beskaffenhet föranleder ohälsa eller olycksfall och att det därmed finns möjlighet för Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) att meddela föreskrifter om arbetskläder med utgångspunkt i arbetsmiljölagens allmänna bestämmelser om åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet (se prop. 1976/77:149 s. 391). Några sådana föreskrifter har dock inte utfärdats. Inte heller innehåller föreskrifterna om mikrobiologiska arbetsmiljörisker – smitta, toxinpåverkan, överkänslighet (AFS 2005:1) någon bestämmelse som kan ligga till grund för bifall till de i målen aktuella framställningarna.

Högsta förvaltningsdomstolen instämmer alltså i de skäl Arbetsmiljöverket angett i sina avslagsbeslut. Vid sådana förhållanden har Arbetsmiljöverket haft fog för besluten. Överklagandet ska därför bifallas.

Mål nr
1376–1383-15

Vid denna utgång i målen saknas skäl att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Eskil Nord, Thomas Bull och Mahmut Baran.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Ann-Christine Johansson.

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 3 december 2013 i mål nr 11797-12, 12144–12149-12, 12183-12

Arbetsmiljöverkets beslut den 29 oktober 2012, diariernr ISM 2012/25207, ISM 2012/25211, ISM 2012/25198, ISM2012/25195, ISM 2012/25209, ISM 2012/25199, ISM 2012/25276