

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1624-15

meddelad i Stockholm den 13 juni 2016

KLAGANDE

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm

MOTPART

Olivia Hemtjänst AB, 556511-7677
Box 716
182 17 Danderyd

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 2 mars 2015 i mål nr 2852-14

SAKEN

Föreläggande enligt arbetsmiljölagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Arbetsmiljöverket beslutade den 27 mars 2013 att förelägga Olivia Hemtjänst AB vid vite om 50 000 kr att senast den 13 december 2013 säkerställa att arbetstagarna iakttar god hygien i nära kontakt med vård- och omsorgstagare genom att minst se till att bolaget som arbetsgivare ansvarar för tvätt av arbetskläder. Enligt Arbetsmiljöverket hade bolaget, genom att inte ansvara för tvätt av arbetskläder, inte säkerställt en god vårdhygien vid hemtjänstuppgifter i

Dok.Id 171032

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
1624-15

omsorgstagarens hem, vilket ansågs kunna leda till risk för ohälsa hos bolagets arbetstagare.

Bolaget överklagade beslutet till förvaltningsrätten som biföll överklagandet och upphävde Arbetsmiljöverkets beslut, med hänvisning till att det saknades uttryckligt stöd för krav på att arbetsgivare ska ansvara för tvätt av arbetskläder och att det aktuella kravet inte stod i rimlig proportion till den smittorisk som kunde antas föreligga vid hemtjänstarbete.

Arbetsmiljöverket överklagade till kammarrätten som avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att föreläggandet var lagligen grundat men att kravet i föreläggandet var oproportionerligt.

YRKANDEN M.M.

Arbetsmiljöverket yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa beslutet och anför bl.a. följande.

Kravet att arbetsgivaren ska stå för tvätt av arbetstagarnas kläder har stöd i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2005:1) om mikrobiologiska arbetsmiljörisker – smitta, toxinpåverkan, överkänslighet. Även om det skulle anses saknas stöd i föreskrifter och det bara finns generell hållna regler att åberopa kan Arbetsmiljöverket meddela förelägganden och förbud när det är motiverat.

Personer som får omsorg inom hemtjänsten blir allt äldre och med stigande ålder oftare sjuka. De flyttas ofta mellan landstingsvård och kommunal vård. Samtidigt sker en ökad spridning av antibiotikaresistenta bakterier i samhället. Det blir allt vanligare att äldre skrivs ut från sjukhuset innan behandlingen är helt avslutad och i stället vårdas hemma. Arbetstagare riskerar att smittas och även sprida bakterier och andra smittämnen till kollegor. Att vidta en förebyggande åtgärd i form av att arbetsgivaren står för tvätt av arbetstagarens kläder är både rimlig och proportionerlig. Åtgärden vidtas då nära smittkällan, vilket minimerar smittrisen

och ligger också i linje med principen att det är arbetsgivaren som ska stå för arbetsmiljöförbättrande åtgärder.

Arbetsmiljöverket hänvisar också till inhämtad utredning från Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, enligt vilken det finns belägg för att risken att smittas är minst lika stor för personal inom hemtjänsten som inom äldre- och sjukvård.

Olivia Hemtjänst AB bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Föreläggandet saknar rättslig grund. I arbetsmiljölagen och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2005:1) föreskrivs att arbetsgivaren ska stå för skyddskläder och hantering av dessa. Det finns däremot inga tvingande regler om att arbetsgivaren ska stå för arbetskläder eller tvätt av kläder som bärs i arbetet.

Bolaget har rutiner för hur arbetstagarna ska vara klädda och för hur skyddskläder och skyddsutrustning ska användas. Till exempel ska kortärmade arbetskläder bäras som ska kunna tvättas i lägst 60°C och skyddskläder ska förvaras, kastas och tvättas i anslutning till hemtjänstmottagarens bostad. Vidare gör bolaget riskbedömning hos varje hemtjänstmottagare och vidtar åtgärder utifrån denna. Verkets krav är oproportionerligt och alltför långtgående utifrån en redan mycket ringa smittrisk.

Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat yttranden i målet från Socialstyrelsen och från Folkhälsomyndigheten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är om Arbetsmiljöverket har författningsstöd för att förelägga en arbetsgivare att ansvara för tvätt av 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.

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 tillsyns- verksamhet 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 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

Mål nr
1624-15

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 de av Arbetsmiljöverket åberopade föreskrifterna om mikrobiologiska arbetsmiljörisiker – smitta, toxinpåverkan, överkänslighet (AFS 2005:1) någon bestämmelse som kan ligga till grund för det i målet aktuella vitesföreläggandet. Vidare framgår det inte av utredningen i målet att föreläggandet är påkallat av specifika förhållanden som är hänförliga till nu aktuellt arbetsställe.

Vid sådana förhållanden saknar föreläggandet författningsstöd. Överklagandet ska därför avslås.

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 Stockholms dom den 9 april 2014 i mål nr 9605-13
Arbetsmiljöverkets beslut 2013-03-27