

Ref 61

Fråga om ett meddelat förbud och en sanktionsavgift avser samma gärning.

8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen (1977:1160)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 december 2024 följande dom (mål nr 2385-24).

Bakgrund

1. Inom arbetsmiljöområdet finns det regler som syftar till att byggnadsarbeten ska ske på ett säkert sätt, bl.a. får takarbete där det finns risk för fall inte utföras utan fallskydd om fallhöjden är två meter eller mer.

2. För att säkerställa att regelverket efterlevs får Arbetsmiljöverket meddela de förelägganden och förbud som behövs. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite. Vidare kan ett företag som bryter mot reglerna påföras en sanktionsavgift. En sådan avgift får dock inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett redan meddelat föreläggande eller förbud.

3. Vid en inspektion den 22 oktober 2019 uppmärksammade Arbetsmiljöverket att BiWi Bygg AB utan fallskydd utförde arbete på ett garagetak där fallhöjden översteg två meter. Myndigheten beslutade på plats om ett omedelbart förbud vid vite om 50 000 kr för bolaget att utan fallskydd låta utföra arbete på den aktuella byggarbetsplatsen.

4. I november 2020 beslutade Arbetsmiljöverket att bolaget skulle betala en sanktionsavgift om 60 900 kr för att det den 22 oktober 2019 hade utförts byggnadsarbete utan föreskrivet fallskydd.

5. Bolaget motsatte sig att en sanktionsavgift skulle tas ut och Arbetsmiljöverket ansökte då hos Förvaltningsrätten i Malmö om att bolaget skulle påföras avgiften. Förvaltningsrätten biföll Arbetsmiljöverkets ansökan.

6. Bolaget överklagade till Kammarrätten i Göteborg som upphävde förvaltningsrättens dom och avslog Arbetsmiljöverkets ansökan. Enligt kammarrätten fick någon sanktionsavgift inte tas ut eftersom överträdelsen den 22 oktober 2019 omfattades av ett redan meddelat förbud.

Yrkanden m.m.

7. *Arbetsmiljöverket* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens dom fastställas alternativt att målet ska återförvisas till kammarrätten för prövning i sak samt anför följande. Sanktionsavgiften avser en överträdelse i förfluten tid till skillnad från förbudet som syftar till att förhindra framtida överträdelser av bestämmelserna. Vid tidpunkten för den gärning som sanktionsavgiften avser fanns det således inget beslut om förbud som omfattade den aktuella gärningen.

8. *BiWi Bygg AB* anser att överklagandet ska avslås. Bolaget menar vidare, för det fall att hinder mot att påföra en sanktionsavgift inte anses föreligga, att avgiften ska sättas ned med hänvisning till att överträdelsen är ringa och ursäktlig samt att handläggningstiden har varit orimligt lång.

Skälen för avgörandet*Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen*

9. Frågan är om en sanktionsavgift som påförts ett bolag för att takarbete har utförts utan föreskrivet fallskydd avser samma gärning som ett meddelat förbud att låta utföra sådant arbete utan fallskydd.

Rättslig reglering m.m.

10. I Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1999:3) om byggnads- och anläggningsarbete samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna finns bestämmelser som innebär att det i regel krävs fallskydd när takarbete utförs där det finns risk för fall och fallhöjden är två meter eller mer och om att arbetsgivaren ska betala en sanktionsavgift om föreskrifterna åsidosätts (92 a §).

11. Av 7 kap. 7 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) följer att Arbetsmiljöverket får besluta de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får enligt andra stycket förenas med vite.

12. Enligt 8 kap. 5 a § ska någon sanktionsavgift inte tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § (jfr prop. 2012/13:143 s. 69 f. och 89).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. En förutsättning för att en sanktionsavgift ska få tas ut är enligt 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen att avgiften inte avser en överträdelse som omfattas av ett redan beslutat föreläggande eller förbud. De båda ingripandena får alltså inte avse samma gärning.

14. I nu aktuellt mål hänför sig sanktionsavgiften till den överträdelse som konstaterades vid inspektionen den 22 oktober 2019. Det meddelade förbudet, som beslutades vid inspektionen, tar däremot sikte på att förhindra framtida överträdelser, dvs. det avser tiden efter den konstaterade överträdelsen. Sanktionsavgiften avser därmed inte en gärning som omfattas av det meddelade förbudet (jfr NJA 2022 s. 341 punkt 21).

15. Arbetsmiljöverket har således inte varit förhindrat att besluta om den aktuella sanktionsavgiften och kammarrättens dom ska därför upphävas. Bolaget har i underinstanserna yrkat att sanktionsavgiften ska sättas ned med hänvisning till att överträdelsen bör anses vara ringa och ursäktlig samt att handläggningstiden varit orimligt lång. Denna fråga har inte prövats av kammarrätten och bör då av instansordningsskäl inte prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Målet ska därför visas åter till kammarrätten.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och visar målet åter till kammarrätten för ny prövning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Askersjö, Johansson, von Essen* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lisa Ragnesten.

Förvaltningsrätten i Malmö (2023-08-15, Friberg):

Frågan i målet är om det finns förutsättningar för att påföra bolaget sanktionsavgift i enlighet med Arbetsmiljöverkets ansökan.

Av utredningen i målet framgår att en av bolagets arbetstagare – vid tidpunkten för inspektionen – utförde takarbete där det fanns risk för fall på mer än två meter utan att använda sådant fallskydd som föreskrivs i 92 a § AFS 1999:3. Såvitt framkommit är inget av undantagen från bestämmelserna om fallskydd tillämpligt i detta fall. Bolaget har därmed i egenskap av arbetsgivare brutit mot denna bestämmelse och det finns grund för att påföra bolaget en sanktionsavgift. Avgiften är korrekt beräknad utifrån att bolaget har 30 sysselsatta.

Med hänsyn till det intresse som ska skyddas genom bestämmelserna om fallskydd och vad som kommit fram om förhållandena på byggarbetsplatsen framstår överträdelsen varken som ringa eller ursäktlig. Tillräckliga skäl att sätta ned avgiften helt eller delvis har inte framkommit. Mot denna bakgrund ska Arbetsmiljöverkets ansökan bifallas.

– Förvaltningsrätten bifaller Arbetsmiljöverkets ansökan och förpliktar BiWi Bygg AB att till staten utge en sanktionsavgift om 60 900 kr.

Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att denna dom har vunnit laga kraft.

Kammarrätten i Göteborg (2024-04-02, Classon, Henriksson och Rask Samuelsson):

Enligt 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen ska någon sanktionsavgift inte tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 §. Innebörden av bestämmelsen är att dubbla sanktioner inte får förekomma för samma gärning och syftet är att uppfylla Europakonventionens krav (prop. 2012/13:143 s. 69 f.)

Av handlingar som bolaget kommit in med till Arbetsmiljöverket i samband med sitt bestridande av avgiftsföreläggandet framgår att verket den 22 oktober 2019 med stöd av 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen förbjudit bolaget att låta bedriva arbete på arbetsstället med risk för fall till lägre nivå där nivåskillnaden är två meter eller mer samt att använda stegar som tillträdesled. Förbudet har förenats med vite om 50 000 kr.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar kammarrätten att gärningen den 22 oktober 2019 omfattas av ett redan meddelat förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen. Någon sanktionsavgift ska därför inte tas ut.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och avslår Arbetsmiljöverkets ansökan om att sanktionsavgift ska tas ut.