

HFD 2016 ref. 46

Arbetsmiljöverkets beslut att vitesförelägga en arbetsgivare att ansvara för tvätt av arbetskläder har ansetts sakna författningsstöd.

1 kap. 1 §, 3 kap. 2 §, 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 2 § första stycket och 3 § lagen (1985:206) om viten

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 juni 2016 följande dom (mål nr 1624-15).

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 hemtjänstupp- gifter i 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 generellt 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 landstings-

vård 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 smittrisken 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 äldreomsorg 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. Arbetstagarens 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 vitenföreläggande 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 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 Arbetsmiljöverket (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 arbetsmiljörisker – 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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Nord, Bull* och *Baran*. Föredragande var justitiesekreteraren Ann-Christine Johansson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2014-04-09, ordförande Rick):

[text här utelämnad]

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det av utredningen i målet inte framgår annat än att Arbetsmiljöverket inte ställt något krav på att bolaget ska tillhandahålla arbetskläder till arbetstagarna. Arbetsmiljöverket har förelagt bolaget att säkerställa att arbetstagarna iakttar god hygien i nära kontakt med vård- och omsorgstagare genom att minst se till att de som arbetsgivare ansvarar för tvätt av arbetskläder. Som stöd har verket angivit 6, 12, 15 och 22 §§ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2005:1 med ändringar AFS 2012:07). I 6 § anges olika överväganden som arbetsgivare ska göra för att eliminera eller reducera biologisk agens. I 12 § anges att god hygien ska iaktas. I 15 § ställs krav på att arbetsgivaren ska tillhandahålla arbetstagare hanterings- och skyddsinstruktioner. I 22 § anges att god hygienisk arbetsmiljöpraxis ska tillämpas vid vård- och omsorgsarbete samt bland annat regler om skyddskläder. De aktuella paragraferna anger emellertid inget avseende ansvar för tvättning av arbetskläder. Det saknas därmed uttryckligt stöd för krav på att arbetsgivare ska ansvara för tvätt av arbetskläder. Vidare framgår av utredningen att bolaget har rutiner för att ombesörja tillgång till och användning av skyddskläder för att undvika smitta och smittspridning samt hygienrutiner där det tydligt framgår att medarbetarna ska använda kortärmade arbetskläder som ska tvättas i lägst 60 grader. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av detta att det aktuella kravet på att bolaget ska ansvara för tvätt av arbetskläder inte står i rimlig proportion till den smittorisk som kan antas föreligga vid hemtjänstarbete. Arbetsmiljöverket har därför inte haft fog för sitt beslut varför överklagandet ska bifallas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Stockholm (2015-03-02, Norling och Brandell):

Frågan i målet

Frågan i målet är om Arbetsmiljöverket haft fog för sitt beslut att vid vite förelägga Olivia Hemtjänst AB att 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.

Författningsstöd

De bestämmelser som Arbetsmiljöverket har åberopat till stöd för sitt föreläggande redovisas i förvaltningsrättens dom. Bestämmelserna får anses ge Arbetsmiljöverket ett betydande handlingsutrymme vid tillsynen av att arbetsmiljölagen följs och vid meddelande av de förelägganden eller förbud som då kan behövas (jfr RÅ 2010 not. 38). Kammarrätten anser mot denna bakgrund att Arbetsmiljöverkets föreläggande är lagligen grundat.

Proportionalitet

Vid åtgärder enligt arbetsmiljölagen ska proportionalitetsprincipen iaktas (jfr RÅ 2002 not. 65). Det ska därför prövas om Arbetsmiljöverkets krav att Olivia Hemtjänst AB ska ansvara för tvätt av arbetskläder står i rimlig proportion till risken för smittspridning.

Arbetsmiljöverket har inte ställt något krav på att bolaget ska tillhandahålla arbetskläder till arbetstagarna. Utgångspunkten för prövningen bör därför vara att det aktuella kravet kommer att uppfyllas på så sätt att bolaget ansvarar för tvätt av arbetstagarnas privata kläder i den mån som kläderna används i tjänsten. Det kan noteras att skyddsombudet har motsatt sig en sådan ordning.

Arbetsmiljöverket har i kammarrätten lagt fram utredning om de smittrisker som hemtjänstpersonal kan utsättas för. Utredningen ger enligt kammarrättens mening inte stöd för slutsatsen att smittriskerna är lika stora för hemtjänstpersonal som för sjukvårdspersonal. Däremot står det klart att det finns beaktansvärda smittrisker även inom hemtjänsten, vilket talar för att det aktuella kravet kan vara motiverat. Å andra sidan är det en mycket långtgående åtgärd att arbetsgivaren ska ansvara för tvätt av arbetstagarnas privata kläder. Vidare framstår Olivia Hemtjänst AB:s nuvarande hygienrutiner som lämpliga i förhållande till syftet att förhindra smittspridning. Kammarrätten ansluter sig vid en sammantagen bedömning till förvaltningsrättens uppfattning att kravet är opropotionerligt. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Kammarrättsrådet *Tunudd* var skiljaktig och anförde:

Jag instämmer i majoritetens uppfattning att Arbetsmiljöverkets föreläggande är lagligen grundat.

Avseende frågan om Arbetsmiljöverkets krav att Olivia Hemtjänst AB (bolaget) ska säkerställa att arbetstagarna iakttar god hygien i nära kontakt med vård- och omsorgstagare genom att minst tillse att bolaget som arbetsgivare ansvarar för tvätt av arbetskläder står i rimlig proportion till risken för smittspridning gör jag följande bedömning. Bestämmelserna i arbetsmiljölagen som redogjorts för i förvaltningsrättens dom ger Arbetsmiljöverket ett betydande handlingsutrymme vid tillsyn av att lagen följs och vid meddelande av de förelägganden eller förbud som kan behövas (jfr RÅ 2010 not. 38). Åtgärderna får dock inte vara opropotionerliga i förhållande till de eftersträlvade effekterna och det ska alltid finnas utrymme för en rimlighetsbedömning (prop. 1976/77:149 s. 253 och prop. 2009/10:210 s. 87).

Av Arbetsmiljöverkets föreläggande och i processen avgivna yttranden framgår att med det krav som ställts avses att bolaget ska ordna det så att det finns ett ställe alternativt ställen där arbetstagarna kan lämna sina arbetskläder för tvätt. Syftet med kravet som det framgår av utredningen i målet är att bolaget ska säkerställa en god vårdhygien vid hemtjänstuppgifter i omsorgstagarens hem, vilket kan leda till risk för ohälsa för bolagets arbetstagare.

I utredningen förekommer utlåtanden av Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. I utlåtandet från Socialstyrelsen uppges bl.a. följande. Styrelsens föreskrifter (SOSFS 2007:19) om basal hygien inom hälso- och sjukvården m.m. håller på att revideras och bestämmelserna om arbetskläder föreslås omfatta även hemtjänstpersonal. Det är en sanning med modifikation att smittriskerna i hemtjänstmiljö är mindre. En boende kan vara bärare av en resistent bakterie utan att veta om det. Hemtjänstens arbete har blivit mer vårdtyngt. Många flyttas dessutom mellan sjukhus och hemmet i flera omgångar. I utlåtandet från Folkhälsomyndigheten

digheten anges bl.a. följande. Flera studier har visat att sjukdomsframkallande bakterier kan påvisas på arbetskläder efter nära kontakt med personer som är bärare av eller infekterade med olika typer av bakterier. Fler-talet personer som smittas av antibiotikaresistenta bakterier blir bärare utan symptom. Många av brukarna inom hemtjänst och äldreomsorg är multisjuka med många vårdtillfällen och har en ökad risk att vara bärare eller infekterade med antibiotikaresistenta bakterier. Därför är det lika viktigt i äldreomsorg och hemtjänst som i sjukvård att förebygga smittspridning och samma klädregler bör tillämpas för hemtjänst som för sjukvård.

Utlåtandena visar enligt min bedömning att det föreligger en beaktansvärd risk för smitta i hemtjänstverksamheten. Jag delar därför majoritetens bedömning i detta avseende att detta talar för att det aktuella kravet är befogat. Bolaget har på sin sida anfört att de har hygienrutiner som innebär rutiner för hur medarbetarna ska vara klädda och uppträda t.ex. att bära kortärmade arbetskläder etc., att alltid använda särskilda skydds-kläder vid föreskrivna riskmoment, att riskbedömning görs hos varje hemtjänstmottagare, att åtgärder vidtas utifrån riskbedömningen, att medarbetarna har med sig portabel hygienutrustning och att rutingenomgång och årlig utbildning sker avseende hygienrutiner och smittskydd. Vad bolaget anför härvidlag innebär enligt min uppfattning inte att det krav som ställs kan anses oproportionerligt i förhållande till syftet med kravet. Inte heller det förhållandet att åtgärderna innebär kostnader för arbetsgivaren kan enligt min uppfattning innebära att kravet ska anses som oproportionerligt eftersom dessa inte kan anses orimligt betungande.

Sammanfattningsvis anser jag att det aktuella kravet på att bolaget ska säkerställa att arbetstagarna iakttar god hygien i nära kontakt med vård- och omsorgstagare genom att minst tillse att bolaget som arbetsgivare ansvarar för tvätt av arbetskläder står i rimlig proportion till risken för smittspridning som kan föreligga vid hemtjänstarbete. Överklagandet ska därför bifallas.