



KLAGANDE

Stockholms kommun

Ombud: Vice stadsjurist Hans Altsjö
Juridiska avdelningen
112 21 Stockholm

MOTPART

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Arbetsmiljöverkets beslut 2020-04-07, se bilaga 1

SAKEN

Förbud enligt arbetsmiljölagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Arbetsmiljöverkets beslut.

BAKGRUND

Kommunals huvudskyddsombud, Sektion Stockholm Mitt, stoppade den 7 april 2020 arbetet vid Serafens vård- och omsorgsboende på Kungsholmen i Stockholm. Skyddsstoppet avsåg allt arbete där det fanns risk för exponering av konstaterad smitta (covid-19) närmare än en meters avstånd. Orsaken till skyddsstoppet var att huvudskyddsombudet ansåg att arbetsgivaren inte följer arbetsmiljölagstiftningen i fråga om adekvat skyddsutrustning. Huvudskyddsombudet ansåg till skillnad från arbetsgivaren att munskydd är nödvändigt även om man har visir.

Stockholms kommun vände sig till Arbetsmiljöverket för ett ställningstagande.

Arbetsmiljöverket beslutade samma dag att förbjuda Stockholms kommun vid vite av 100 000 kr att utföra patientnära arbete med brukare på Serafens vård- och omsorgsboende med konstaterad eller misstänkt covid-19-smitta, se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

Stockholms kommun överklagar Arbetsmiljöverkets beslut och yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva det överklagade beslutet.

Till stöd för sin talan har kommunen bl.a. bifogat Region Stockholms riktlinjer angående omhändertagande av patient med feber och/eller luftvägssymtom, regionens prioriteringsordning vid brist på utrustning för basala hygienrutiner och personlig skyddsutrustning, Folkhälsomyndighetens rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg samt stadsdelsförvaltningens riskbedömning för patientnära arbete i kohortteamet.

Arbetsmiljöverket anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Är Arbetsmiljöverkets beslut tillräckligt tydligt?

Stockholms kommun har i sitt överklagande uppgett bl.a. att Arbetsmiljöverkets förbud är alltför otydligt och ospecificerat.

Arbetsmiljöverket har i yttrande i fråga om förbudets tydlighet uppgett bl.a. följande. Begreppet "patientnära" förekommer i Kungsholmens stadsdelsförvaltnings dokument. I dokumentet "Riskbedömning för patientnära arbete i kohortteamet" nämns "vårdnära insatser, närmare än en meter för konstaterat smittade med Covid 19 och misstänkta i väntan på provsvar". De arbetsinsatser som räknas upp i dokumentet är matning av smittad, byte av inkontinensskydd, personlig hygien, medicingivning där den boende behöver hjälp att ta medicinen, vändning och munvård. Att vissa arbetsmoment har räknats upp i dokumentet, betyder dock inte att det inte finns flera arbetsmoment som kan räknas som patientnära.

Utgångspunkter för bedömningen

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt bl.a. 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) besluta de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas (7 kap. 7 § arbetsmiljölagen). Arbetsmiljöverkets handlingsutrymme i den verksamheten är betydande (jfr RÅ 2010 not 38).

När ett föreläggande förenas med vite är det av särskild vikt att den som förbudet riktar sig mot kan förstå vad som förbjuds, vad som är tillåtet och vad som fordras av denne för att undgå att behöva betala vitesbeloppet. För att ett vite ska kunna dömas ut är det nödvändigt att vitet knutits till en klart definierad prestation eller underlåtenhet. Även för en domstolsprövning som inte avser utdömande av vite är det av vikt att det tydligt framgår vad beslutsmyndighetens krav närmare bestämt avser. Förelägganden som innehåller en skyldighet att följa mer abstrakta krav och målsättningar som anges i författning uppfyller i regel inte kravet på tydlighet (se bl.a. RÅ 1990 ref. 39, RÅ 1994 ref. 29, HFD 2017 ref. 21 och Kammarrätten i Stockholms dom den 26 mars 2020 i mål nr 4914-19).

Förbudet i det överklagade beslutet grundar sig på bl.a. 7 och 14 §§ Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om smittrisker (AFS 2018:4). Av dessa föreskrifter följer bl.a. att på arbetsställen där det finns smittrisk ska arbetsgivaren vidta åtgärder för att undvika att smittämnen sprids. Arbetsgivaren ska även se till att särskilda hygienåtgärder tillämpas inom bl.a. verksamheter där man kan riskera att komma i kontakt med kroppsvätskor från människor.

Utredningen i målet

Det skyddsombudsstopp som ledde fram till Arbetsmiljöverkets beslut gällde allt arbete närmare än en meters avstånd.

Av Region Stockholms prioriteringsordning vid brist på utrustning för basala hygienrutiner och personlig skyddsutrustning framgår bl.a. att stänkskydd ska användas vid risk för stänk mot ansiktet när arbetet utförs nära patient. Som exempel på stänkskydd nämns heltäckande visir, munskydd IIR med inbyggt visir samt munskydd IIR och skyddsglasögon.

Av Folkhälsomyndighetens rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg framgår bl.a. följande. Det övergripande syftet med rekommendationen är bl.a. att vara ett stöd vid riskbedömningar och utarbetande av rutiner för smittförebyggande åtgärder i samband med olika vårdnära situationer. I fråga om handläggning av omsorgstagare med misstänkt eller bekräftad covid-19 på vård- och omsorgsboenden anges att i vårdnära situationer följer personalen basala hygienrutiner och använder personlig skyddsutrustning som minskar risken för dropp- och kontaktsmitta, och vid behov skyddar mot mer omfattande exponering för kroppsvätskor. Vidare anges, i fråga om personlig skyddsutrustning för personal, att vid all vård- och omsorgsnära kontakt ska en riskbaserad och adekvat användning av personlig skyddsutrustning användas i tillägg till de basala hygienrutinerna. Vid arbetsmoment som innebär risk för kontakt med kroppsvätskor ska ögon, näsa och mun skyddas mot stänk. Om visir vid riskbedömning inte bedöms helt skydda mot stänk mot munnen kombineras det med munskydd. Utifrån en riskbedömning och de arbetsmoment som utförs väljs det mest lämpliga alternativet.

Stockholms kommun har i yttrande uppgett att Region Stockholms vårdhygieniska rutiner följs i det patientnära arbetet, vilket innebär att arbetstagarna i det nära patientarbetet, närmare än två meter, använder långa visir, plastförkläden samt handskar. Kommunen har även hänvisat till sin riskbedömning för patientnära arbete i kohortteamet där riskerna bedömts i fråga om vårdnära insatser, närmare än en meter, för konstaterat smittade med covid-19 och misstänkta i väntan på provsvar. I Region Stockholms riktlinjer angående omhändertagande av patient med feber och/eller luftvägssymtom anges även att vid moment med risk för stänk av kroppsvätskor mot ansiktet används stänkskydd, dvs. inom två meter från patienten.

Förvaltningsrättens bedömning

Förbudet i målet gäller patientnära arbete. För att Stockholms kommun ska kunna följa Arbetsmiljöverkets förbud och för att vite ska kunna dömas ut vid en eventuell överträdelse av förbudet, måste det därför vara tydligt vad patientnära arbete innefattar.

Begreppet patientnära arbete finns inte definierat i de föreskrifter som är tillämpliga i målet. I de riktlinjer och rekommendationer som finns i fråga om vilken personlig skyddsutrustning som ska användas för att skydda mot stänk mot munnen definieras inte heller begreppet. I handlingarna i målet nämns två avstånd som skulle kunna vara aktuella – en respektive två meter från brukaren. Arbetsmiljöverket har inte heller tydliggjort vad som avses med patientnära arbete, utan har enbart angett att det utöver de arbetsmoment som anges i stadsdelsförvaltningens riskbedömning kan finnas fler arbetsmoment som kan räknas som patientnära. Verket har dock inte gett några exempel på vad det skulle kunna vara för arbetsmoment. Det går därför inte att identifiera vilka situationer eller arbetsmoment som förbudet tar sikte på. Stockholms kommun kan alltså inte veta i vilka situationer, på vilket avstånd eller vid vilka vårdmoment som heltäckande visir ska kompletteras med munskydd för att kommunen ska kunna undvika att behöva betala vitesbeloppet.

Förvaltningsrätten gör därmed bedömningen att det inte – vare sig av Arbetsmiljöverkets beslut eller av utredningen i målet i övrigt – tillräckligt tydligt framgår vad patientnära arbete innefattar. Eftersom förbudet således inte uppfyller kravet på tydlighet, ska överklagandet bifallas och beslutet upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Johan Lundmark
Chefsrådman

Nämndemännen Hugo Bäckelid, Pia Cederberg och Therese Finné Holmberg har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsfiskalen Lovisa Klingberg har föredragit målet.



ARBETSMILJÖ
VERKET

BESLUT OM OMEDELBART FÖRBUD

Datum

2020-04-07

Vårt ärendenummer

2020/021709

Telefon: 010-730 90 00, e-post: arbetsmiljoverket@av.se

FÖRVALTNINGSRÄTTEN

Arbetsgivare/skyddsansvarig STOCKHOLMS KOMMUN	Organisationsnummer/personnummer 212000-0142
Arbetsställe SERAPENS VÅRD OCH OMSÖRGESBOENDE	Besöksadress 105 35 STOCKHOLM

MÅLNR: 8036-20
AKTBIL: 6

Förbud: Vi förbjuder er med stöd av 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen

☒ vid vite av **100 000** kronor

att **UTFÖRA PATIENTNÄRA ARBETE MED BRUKARE MED KONSTATERAD ELLER MISSTÄNKT COVID-19 SMITTA.**

☐ forts. på baksidan

Vi beslutar med stöd av 9 kap. 5 § arbetsmiljölagen att förbudet ska gälla omedelbart. Det innebär att ni måste uppfylla villkoren i förbudet innan ni fortsätter arbetet även om ni överklagar beslutet.

☒ Beslutet om förbudet är vårt slutliga beslut.

☐ Beslutet om förbudet är tillfälligt och gäller till dess vi fattat ett slutligt beslut.

Skäl för vårt beslut: Det finns en eller flera risker som innebär omedelbar och allvarlig fara för personskada.

Villkor för att förbudet ska upphöra:

ADEKVAT SKYDDSUTRUSTNING SKALL BÄRAS. HÄRVID GÄLLER ATT VISIR SÅ BÄRAS I KOMBINATION MED MUNSKYDD.

☐ forts. på baksidan

Lagstöd: **7 och 14 §§ AFS 2018:4 samt 2 kap 1 § och 3 kap 2 § AML**

Om ni bryter mot förbudet

☒ Om ni bryter mot förbudet kan det leda till att förvaltningsrätten efter vår ansökan dömer er att betala vitet.

☐ Om ni bryter mot förbudet kan det leda till straff enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen.

Bryter ni mot förbudet har skyddsombudet rätt att enligt 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen avbryta det förbjudna arbetet.

När villkoren är uppfyllda

När villkoren i förbudet är uppfyllda kan ni fortsätta arbetet. Förbudet gäller igen om ni senare skulle bryta mot villkoren. Så snart villkoren är uppfyllda ska ni meddela oss. Se 7 kap 3 § arbetsmiljölagen.

De som deltagit i beslutet

☒ Förbudet har beslutats av **CHRISTINA ASPLUND** efter min föredragning.

☐ Förbudet har beslutats av

Om ni vill överklaga

Ni kan överklaga vårt beslut till Förvaltningsrätten i **STOCKHOLM**, men ni ska skicka överklagandet till oss för att vi ska kontrollera att det har kommit in i rätt tid. Vi prövar också om det finns skäl att ändra vårt beslut. På blankettens baksida finns uppgifter om vad överklagandet ska innehålla och vart det ska skickas.

Inspektörens underskrift

Namnförtydligande

JENNY BENGTSSON

Ett identiskt exemplar av detta beslut är mottaget av

Datum och arbetsgivarens/skyddsansvariges underskrift

Namnförtydligande och telefonnummer



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.