

Ds 2007:32

Ny instansordning för arbetsmiljöärenden



REGERINGSKANSLIET

Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22801-2
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Lagförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673).....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	11
3	Nuvarande ordning	13
3.1	Arbetsmiljöverkets organisation och beslutsordning.....	13
3.2	Överklagande av förvaltningsbeslut.....	14
3.3	Arbetsmiljölagens regler om hur beslut överklagas	15
3.4	Överklagande av Arbetsmiljöverkets övriga tillsynsbeslut.....	18
3.5	Behörig domstol.....	19

3.6 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.....	19
4 Domstolsprövning av Arbetsmiljöverkets beslut	23
Arbetsmiljöverkets beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.....	23
5 Särskild forumregel	27
Arbetsmiljöverkets beslut bör överklagas hos Länsrätten i Stockholms län	27
6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse	31
7 Konsekvenser.....	33
8 Författningskommentar	35
8.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	35
8.2 Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673).....	36
8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete	36
8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.....	37

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Vidare görs bedömningen att Arbetsmiljöverkets beslut bör överklagas hos Länsrätten i Stockholms län.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008. För beslut meddelade före ikraftträdandet föreslås äldre bestämmelser gälla.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 2 §¹

Arbetsmiljöverkets beslut i ärenden som avser skyddsansvar enligt 3 kap. 8-10 § § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller verkets beslut i ärenden om tillämpning av föreskrifter, meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket eller 5 §.

Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut som Arbetsmiljöverket meddelat enligt denna lag eller med stöd av

¹ Senaste lydelse 2000:764. Ändringen innebär bl.a. att tredje och fjärde styckena upphävs.

regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos regeringen.

Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.
 2. För beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före den 1 juli 2008 gäller 9 kap. 2 § i den äldre lydelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

Härigenom föreskrivs att 29 § arbetstidslagen (1982:673) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Arbetsmiljöverkets beslut i ärenden som avses i 19 § 1-4 eller beslut om tillstånd enligt 9 § tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut som Arbetsmiljöverket har meddelat enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2. För beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före den 1 juli 2008 gäller 29 § i den äldre lydelsen.

¹ Senaste lydelse 2000:766. Ändringen innebär bl.a. att tredje och fjärde styckena upphävs.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Härigenom föreskrivs att 30 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §¹

Arbetsmiljöverkets beslut i ärenden som avses i 21 § eller beslut om tillstånd enligt 8 § tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut som Arbetsmiljöverket har meddelat enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2. För beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före den 1 juli 2008 gäller 30 § i den äldre lydelsen.

¹ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Arbetsmiljöverkets beslut enligt 7 § får överklagas hos regeringen.

8 §
Arbetsmiljöverkets beslut *i enskilda fall* enligt 7 § får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Arbetsmiljöverket kan förordna att dess beslut ska gälla omedelbart.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2. För beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före den 1 juli 2008 gäller 8 § i den äldre lydelsen.

3 Nuvarande ordning

3.1 Arbetsmiljöverkets organisation och beslutsordning

Före år 2001 bestod dåvarande Arbetarskyddsverket av Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsen var central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. Yrkesinspektionen, som var uppdelad på 10 distrikt, var regional tillsynsmyndighet för samma frågor. I varje yrkesinspektionsdistrikt fanns en yrkesinspektionsnämnd som bl.a. avgjorde frågor om förelägganden och förbud enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Distrikten fattade självständigt dessa beslut. Den dåvarande överklagandeordningen innebar i huvudsak ett treinstanssystem med Yrkesinspektionen som första, Arbetarskyddsstyrelsen som andra och regeringen eller förvaltningsdomstol som sista instans.

År 2001 skedde en sammanslagning av Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen och en myndighet, Arbetsmiljöverket, bildades. Skälen för ombildningen var bland annat behovet av likformighet och rättssäkerhet i tillsynen på arbetsplatserna samt att riksövergripande eller ambulerande arbetsplatser blivit allt vanligare. De krav på kompetens och metodutveckling inom tillsynen som kommit att ställas genom utvecklingen i arbetslivet kunde inte mötas inom alla distrikt. Ett stort behov av samordning och gemensamma insatser inom och mellan myndigheterna hade ökat. Regeringen anförde att det var mycket viktigt att verksamheten bedrivs så att tillgängliga resurser

används på ett rationellt sätt. I samband med sammanslagningen ändrades överklagandeordningen till den som gäller idag. (Se prop. 1999/2000:141).

Av Arbetsmiljöverkets arbetsordning framgår att verket organisatoriskt är indelat i avdelningar, varav en avdelning för inspektion. Inom avdelningen för inspektion finns en ledning och stab samt tio regionala distrikt, vart och ett lokaliserat till viss angiven ort och omfattande ett eller flera län.

I fråga om beslut om förelägganden eller förbud m.m. framgår av Arbetsmiljöverkets beslutsordning att distrikten fattar beslut som ska gälla enbart inom ett distrikt. Gäller beslutet mer än ett distrikt ska beslutet alltid fattas centralt inom verket. Chefen för avdelningen för inspektion kan dock bestämma att ett beslut ska fattas centralt eller av ett annat distrikt än det där arbetsstället är beläget.

3.2 Överklagande av förvaltningsbeslut

Tidigare var huvudregeln att förvaltningsbeslut överklagades hos närmast högre förvaltningsmyndighet med regeringen som sista instans, om inte något annat var särskilt föreskrivet. Redan år 1984 fastställde dock riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätten att överklaga beslut till regeringen (prop. 1983/84:120). I enlighet med dessa riktlinjer har strävandena inriktats på att från regeringen lyfta bort sådana ärenden som inte kräver ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Enligt riktlinjerna bör det i allmänhet ankomma på regeringen att pröva överklaganden i frågor där försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmänekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande. Förvaltningsdomstolarna bör enligt riktlinjerna huvudsakligen befatta sig med sådana ärenden av rättslig karaktär som rör förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde.

År 1998 infördes i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) principen om att rättslig överprövning av förvaltningsbeslut sker

i förvaltningsdomstol. Av bestämmelsen framgår att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätten. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden eller normgivningsärenden. I förarbetena till bestämmelsen anges i huvudsak följande skäl för att i lag införa en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut (prop. 1997/98:101 s. 58ff). Under lång tid har utvecklingen gått mot att förvaltningsbeslut i ökad utsträckning prövas av förvaltningsdomstol. Detta har motiverats av omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävandena att begränsa regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten att uppfylla internationella åtaganden. Regeln ger uttryck för en princip om att den rättsliga prövningen av förvaltningsbeslut bör ske vid domstol och är en kodifiering av en huvudregel som i praktiken redan gäller.

Om överklagande ska ske hos regeringen krävs enligt förvaltningslagen uttryckliga regler om detta i en annan lag eller i en förordning.

Beslutsmyndigheten blir den enskildes motpart i de ärenden som överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

3.3 Arbetsmiljölagens regler om hur beslut överklagas

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Inom ramen för denna tillsyn kan verket meddela förelägganden och förbud.

I 9 kap. arbetsmiljölagen finns särskilda bestämmelser om hur Arbetsmiljöverkets beslut får överklagas. Endast beslut som gäller visst enskilt subjekt, till exempel ett visst företag, får överklagas. Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter kan sålunda inte överklagas. Arbetsmiljöverkets förelägganden och förbud är överklagbara, medan verkets råd och inspektions-

meddelanden liksom skrivelser som innehåller upplysningar eller yttrande inte får överklagas.

Enligt 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen får beslut som Arbetsmiljöverket meddelat enligt lagen eller med stöd av regeringens bemyndigande enligt lagen i regel överklagas hos regeringen. Vissa beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den nuvarande överklagandeordningen för arbetsmiljöärenden har gällt sedan år 1974. Före den reform som då genomfördes gällde att beslut som fattades av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen, numera Arbetsmiljöverket, fick överklagas hos kammarrätten. År 1973 inrättades vid varje Yrkesinspektion, som var en självständig myndighet, en nämnd med representanter för arbetsmarknadens parter, yrkesinspektionsnämnden. Beslut om förelägganden och förbud som kunde behövas om ett arbetsställe inte uppfyllde lagens krav skulle i fortsättningen avgöras av den partssammansatta nämnden. Beslut av en Yrkesinspektion kunde överklagas till Arbetarskyddsstyrelsen som var chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. Rättstillämpningsfrågor av principiell betydelse eller större vikt avgjordes sedan år 1972 av Arbetarskyddsstyrelsens partssammansatta verksstyrelse. Mot bakgrund av att arbetarskyddsfrågor skulle komma att avgöras av två partssammansatta organ ansågs det inte vara en lämplig ordning att låta dessa beslut överprövas av allmän förvaltningsdomstol (prop. 1973:130 s. 194). Instansordningen ändrades därför år 1974 så att dåvarande Arbetarskyddsstyrelsens beslut fick överklagas hos regeringen i stället för hos kammarrätten.

År 1992 ändrades instruktionen för dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen på så vis att Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionsnämnden inte längre skulle vara partssammansatta. Detsamma gäller Arbetsmiljöverket i dag (se förordningen [2000:1211] med instruktion för Arbetsmiljöverket).

1993 års arbetsmiljölagsutredning föreslog en ändrad instansordning för överklagande av arbetsmiljöärendena (SOU 1993:81). Utredningen konstaterade att det skäl som vid 1973 års reform framför allt ansågs motivera regeringsprövning, förekomsten av partssammansatta organ inom dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen, inte längre förelåg. Vidare gjorde utredningen en genomgång av samtliga arbetsmiljöärenden som avgjorts av regeringen under åren 1974–1993 och bedömde att de överklagade ärendena inte varit av den arten eller omfattningen att behovet av regeringsprövning varit särskilt framträdande. Mot denna bakgrund föreslog 1993 års arbetsmiljölagsutredning att Arbetsmiljöverkets beslut skulle överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, med krav på prövningstillstånd i kammarrätten.

Regeringen bedömde dock inte att arbetsmiljöärendena omedelbart var av den arten att de enligt 1984 års riktlinjer borde avlastas regeringen. Regeringen ansåg tvärtom att det var av värde att regeringen kunde påverka bedömningen av hur olika intressen skulle vägas mot varandra. Regeringen lämnade därmed inget förslag om att ändra överklagandereglererna i arbetsmiljölagen. (Se prop. 1993/94:186.).

Av 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen framgår att vissa av Arbetsmiljöverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det gäller beslut i ärenden som avser skyddsansvar för någon som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en teknisk anordning eller farliga ämnen eller överlåter eller upplåter en förpackad produkt. Denna bestämmelse infördes år 1995 och innebär en anpassning till det system för rättslig prövning som gäller inom EU (prop. 1994/95:136 s. 12).

Sedan år 2001 gäller vidare att Arbetsmiljöverkets beslut om tillämpning av föreskrifter om minderåriga som enligt tidigare reglering fattades av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen i sista instans (dispens- och tillståndsbeslut) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ärendena har ansetts passa för domstolsprövning eftersom det för dessa beslut finns tydligt angivna kriterier och inte starka inslag av lämplighetsbedömningar,

intresseavvägningar eller politiska ställningstaganden (prop. 1999/2000:141 s. 25).

När Arbetsmiljöverkets beslut enligt arbetsmiljölagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Huvudregeln i 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen om att Arbetsmiljöverkets beslut får överklagas hos regeringen innebär ett avsteg från den allmänna regeln i förvaltningslagen om att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3.4 Överklagande av Arbetsmiljöverkets övriga tillsynsbeslut

Arbetsmiljöverket är central förvaltningsmyndighet även för arbetstidslagstiftningen och har tillsyn över denna lagstiftning. Verket har dessutom tillsyn över tobakslagen (1993:581) i fråga om vissa lokaler och andra utrymmen.

Arbetsmiljöverkets beslut enligt arbetstidslagen (1982:673) och lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol såvitt avser dispens- och tillståndsärenden. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Verkets övriga beslut enligt dessa lagar får överklagas hos regeringen.

Arbetsmiljöverkets beslut om förelägganden enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete samt tillsynsbeslut enligt tobakslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Arbetsmiljöverkets beslut om föreläggande eller förbud enligt lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget får överklagas hos regeringen.

De beslut enligt arbetstidslagen, lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete och tobakslagen som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol har ansetts passa för domstolsprövning

eftersom det för dessa beslut finns tydligt angivna kriterier och inte starka inslag av lämplighetsbedömningar, intresseavvägningar eller politiska ställningstaganden (se prop. 1999/2000:141 s. 25).

I fråga om överklagandebestämmelserna i de arbetstidslagar som gäller flyg- och vägsektorn har samstämmighet med arbetstidslagens motsvarande bestämmelser eftersträfvats (jfr prop. 2004/05:132 s. 66 och prop. 2004/05:134 s. 27).

3.5 Behörig domstol

Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår bland annat följande. Om det i lag eller annan författning föreskrivs att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, ska detta göras vid länsrätt. I paragrafen anges vidare att ett beslut ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Skälen för att målen ska spridas mellan länsrätterna är att man bör sträva efter en principiell ordning där länsrätterna har generell kompetens som första instans i förvaltningsrättsskipningen. Därmed är det mest fördriktigt att så många måltyper som möjligt förekommer i alla länsrätter och att "specialfora" bland dessa undviks så mycket som möjligt (se bl. a prop. 1993/94:133 s. 32).

3.6 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen

Sverige ratificerade år 1952 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en "vid prövningen av hans

civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”. För tolkningen av vad som utgör ”civila rättigheter och skyldigheter” är det inte avgörande om en fråga enligt inhemsk rätt regleras av civilrättsliga eller offentligrättsliga normer. Bestämmande är istället om det aktuella förfarandet är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. De privata rättigheterna och skyldigheterna ska också kunna sägas bli direkt påverkade av förfarandet i fråga. Med ledning av detta har Europadomstolen funnit att artikel 6:1 reglerar en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig natur.

Sverige har vid flera tillfällen ansetts brista i efterlevnad av artikel 6.1 i Europakonventionen på grund av att det saknats möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. För att uppfylla Sveriges åtaganden tillkom år 1988 lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

1988 års rättsprövningslag ersattes den 1 juli 2006 av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Enligt den nya lagen kan en enskild hos Regeringsrätten ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Rättsprövning innebär att Regeringsrätten kan upphäva ett beslut som anses strida mot någon rättsregel. Om domstolen inte upphäver ett beslut står det fast. Domstolen kan alltså inte ändra ett beslut.

Syftet med rättsprövningsinstitutet är att erbjuda en möjlighet till domstolsprövning av beslut som enligt Europakonventionen ska kunna domstolsprövas och som annars inte kan prövas annat än genom resning (prop. 2005/06:56). Genom rättsprövningen uppfyller Sverige sina åtaganden när det gäller rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen även i fråga om Arbetsmiljöverkets beslut,

eftersom en enskild kan ansöka om rättsprövning av regeringens beslut i ett överklagat ärende från Arbetsmiljöverket.

4 Domstolsprövning av Arbetsmiljöverkets beslut

Arbetsmiljöverkets beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol

Förslag: Överklagandebestämmelserna i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete samt lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget ändras så att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Ett förtydligande görs i respektive lag om att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas. I arbetsmiljölagen och arbetstidslagen upphävs också bestämmelsen om att Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter inte får överklagas.

Skälen för förslaget: Huvudregeln i dag är att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Domstolsprövningen har motiverats med omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävandena att begränsa regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten att uppfylla internationella åtaganden.

Frågan är om Arbetsmiljöverkets beslut kan sägas ha sådana politiska dimensioner att det är motiverat att avvika från nämnda

huvudregel och behålla det nuvarande systemet med överklagande hos regeringen.

Arbetsmiljöverkets beslut, såväl förbud som förelägganden, är av rättslig karaktär och rör förhållandet mellan enskilda (arbetsgivare, tillverkare eller annat ansvarssubjekt enligt arbetsmiljölagen) och det allmänna (som ställer krav på arbetsmiljöns beskaffenhet). Dessa avgöranden måste anses vara av väsentlig betydelse för den enskilde och prövningen är i realiteten en rättslig prövning.

Förelägganden och förbud enligt arbetsmiljölagen som riktar sig mot enskilda omfattas normalt av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning av sådana beslut tillgodoses visserligen i dag inom ramen för rättsprövningsinstitutet. En rättsprövning skiljer sig dock i vissa avseenden från en ordinarie process i förvaltningsdomstol. Bland annat har Regeringsrätten vid en rättsprövning inte möjlighet att ändra ett beslut. Prövningen är också mer begränsad än den som sker inom ramen för en ordinär process i allmän förvaltningsdomstol.

Redan för drygt 20 år sedan lades riktlinjer fast och ett arbete påbörjades för att avlasta regeringen den arbetskrävande befattningen med olika slag av ärenden. Prövningen av olika ärenden har därefter successivt flyttats från regeringen till domstolarna eller i vissa fall till särskilda myndigheter. Regeringen och departementen ges därmed möjlighet att mer fokusera sina arbetsinsatser på politiskt prioriterade uppgifter.

Av betydelse är också att det avgörande skälet för att år 1974 flytta överprövningen av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsens beslut från kammarrätten till regeringen, partssammansättningen inom Arbetarskyddsstyrelsen, i dag inte är relevant. Arbetsmiljöverkets styrelse är inte partssammansatt.

Överprövningen av Arbetsmiljöverkets beslut kan innebära en avvägning mellan intresset av att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet å ena sidan och ekonomiska och andra effekter för en privat eller offentlig arbetsgivare å andra sidan.

Det kan noteras att beslut som förutsätter intresseavvägningar, utan tydliga kriterier för vilken vikt som ska tillmätas olika intressen, i princip lämpar sig mindre väl för domstolsprövning. Detsamma gäller beslut som bygger på allmänna lämplighetsbedömningar eller politiska ställningstaganden.

Utrymmet för skönsrättsliga bedömningar bedöms dock inte vara så framträdande i arbetsmiljöärendena att de bör tillmätas avgörande betydelse för frågan om regeringen eller domstolarna ska överpröva Arbetsmiljöverkets beslut. Det finns inte heller något betydande behov av att regeringen kan påverka bedömningen av hur olika intressen ska vägas mot varandra. Dessa bedömningar och intresseavvägningar bör kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt även av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Mot denna bakgrund görs sammanfattningsvis bedömningen att övervägande skäl talar för att instansordningen bör ändras. En sådan ordning får anses vara helt i linje med 1984 års riktlinjer och överensstämmer med huvudregeln i svensk förvaltningsrätt som sedan år 1998 kommer till uttryck i 22 a § förvaltningslagen.

Överklaganderegler i arbetsmiljölagen och övriga berörda författningar ska ändras

Huvudregeln i förvaltningslagen, att en förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten, gäller om det inte föreskrivs annat i en annan lag eller i en förordning. Därmed skulle behovet av särskilda bestämmelser om detta i fråga om Arbetsmiljöverkets beslut kunna ifrågasättas. I samband med tillkomsten av 22 a § förvaltningslagen uttalade regeringen dock att särskilda regler om överklagande till förvaltningsdomstol skulle behållas och även i fortsättningen införas i specialförfattningarna (prop. 1997/98:101 s. 62). Så har också gjorts.

Mot denna bakgrund föreslås att överklagandebestämmelserna i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete samt lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget ändras så att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den ordning som föreslås gäller redan i dag i fråga om Arbetsmiljöverkets beslut enligt lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete och tobakslagen.

Förslaget innebär att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut i framtiden ska överklagas hos länsrätt som första instans. Länsrättens dom eller beslut överklagas hos kammarrätt, där prövningstillstånd krävs. Regeringsrätten kommer att vara slutinstans, men ska i princip endast pröva prejudicerande fall.

Förslaget innebär att regelverket förenklas genom att samtliga beslut som fattas av Arbetsmiljöverket och som är överklagbara får överklagas enligt en och samma instansordning, vilket inte är fallet i dag.

Enligt allmänna överklagbarhetsregler inom förvaltningsrätten är beslut som gäller till allmän efterrättelse, t.ex. beslut om föreskrifter, inte överklagbara. I fråga om beslutens överklagbarhet föreslås ingen ändring i sak. Däremot föreslås att utformningen av lagtexterna ändras. Det ska uttryckligen framgå att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas, medan det inte ska särskilt framgå att Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter inte får överklagas.

5 Särskild forumregel

Arbetsmiljöverkets beslut bör överklagas hos Länsrätten i Stockholms län

Bedömning: En bestämmelse som anger att Arbetsmiljöverkets beslut överklagas hos Länsrätten i Stockholms län bör införas i förordningen (1977:937) om allmänna domstolars behörighet.

Skälen för bedömningen: Som huvudregel gäller att beslut som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Endast om det för ett visst slag av mål särskilt föreskrivs ska överklagandet göras hos en viss angiven länsrätt. I fråga om Arbetsmiljöverkets beslut finns ingen särskild forumregel.

Regeringen har tidigare uttalat att om man ska sträva efter en principiell ordning där länsrätterna har generell kompetens som första instans i förvaltningsrättsskipningen, är det mest följdriktigt att så många måltyper som möjligt förekommer i alla länsrätter och att "specialfora" bland dessa undviks så mycket som möjligt (se prop. 1993/94:133 s. 32). Regeringen beaktade i sammanhanget också att bättre lokal förankring uppnås om målen sprids på alla länsrätter. Regeringen uppgav vidare att en förutsättning för avvikelse i enstaka fall bör vara att starka skäl talar för en annan ordning. Det kan sålunda göras gällande att prövning av Arbetsmiljöverkets beslut som sker vid lokala domstolar bland annat kan underlätta parternas kontakter med domstolen och innebära att rätten har större kännedom om lokala förhållanden.

Det finns emellertid flera omständigheter som talar för en avvikelse från den allmänna forumregeln för den målgrupp som det nu är fråga om.

Sedan år 2001 ansvarar Arbetsmiljöverket och dess styrelse formellt sett för alla beslut om förbud och förelägganden som fattas inom ramen för verkets verksamhet. Arbetsmiljöverkets huvudkontor är beläget i Solna. Att vissa beslut fattas inom ett distrikt bygger på en delegation inom verket.

Utvecklingen av Arbetsmiljöverkets verksamhet under 2000-talet har inneburit att antalet beslut som gäller flera distrikt ökat. Ofta rör besluten t.ex. företag som har verksamhet över hela landet. Vidare är det inte ovanligt att beslut som gäller en viss bransch eller en viss typ av olyckor fattas inom ett visst distrikt med avseende på arbetsställen inom andra distrikt. Denna utveckling har varit möjlig tack vare verkets flexibla organisation och beslutsordning. En sådan flexibel organisation har klara effektivitets- och samordningsvinster, något som regeringen genom sin styrning av myndigheten har uppmuntrat.

Om huvudregeln om behörig domstol fortsättningsvis ska gälla vid överklagande av Arbetsmiljöverkets beslut, blir följden att en stor del av besluten kommer att överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, medan ett mindre antal beslut kommer att spridas bland landets övriga länsrätter. Det skulle vidare innebära att Arbetsmiljöverket, genom delegationsbeslut, i praktiken skulle kunna styra vilken domstol som ska vara behörig att överpröva verkets olika beslut.

Ett ytterligare skäl för att samtliga Arbetsmiljöverkets beslut bör överklagas hos en och samma domstol är att det rör sig om ett begränsat antal mål. Regeringen har de senaste åren avgjort ca 75 ärenden per år. Det finns i dag inga omständigheter som talar för att antalet arbetsmiljöärenden kommer att öka i framtiden. Om den allmänna forumregeln ska gälla för överklagande av Arbetsmiljöverkets beslut kommer det sannolikt att bli ytterst få arbetsmiljömål hos varje enskild länsrätt. Förvaltningsdomstolarna kommer också i viss utsträckning att ställas inför skönsmässiga bedömningar vid tillämpningen av arbetsmiljö-

rätten. Mot denna bakgrund finns det en risk för att nödvändig kompetens inom sakområdet inte kan byggas upp inom de behöriga domstolarna om målen fördelas på fler än en länsrätt.

Som ett sista argument kan följande anföras. Arbetsmiljöverket kan i ett beslut om föreläggande eller förbud sätta ut vite. Enligt 6 § lagen (1985:206) om viten görs ansökan om utdömande av vite hos den länsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Regeringsrätten har nyligen funnit att ansökan från Arbetsmiljöverket om utdömande av vite ska göras hos Länsrätten i Stockholms län, även i de fall framställningen gjorts av ett distrikt inom verkets avdelning för inspektion (RÅ 2006 ref 40). Som skäl anfördes att Arbetsmiljöverket har sina ledningsfunktioner och övriga verksamheter som inte handhas av distrikten koncentrerade till huvudkontoret i Solna och att myndigheten därmed får anses vara belägen i Solna. Detta avgörande kan i sig tala för att en motsvarande bedömning bör göras ifråga om Arbetsmiljöverkets tillsynsbeslut.

Sammantaget finns det starka skäl som talar för att överprövningen av Arbetsmiljöverkets beslut koncentreras till en länsrätt. Med hänsyn till att den övervägande delen av Arbetsmiljöverkets beslut fattas vid huvudkontoret i Solna, är det lämpligt att Länsrätten i Stockholms län är den behöriga domstolen.

En särskild forumregel bör införas

Om Arbetsmiljöverkets beslut ska överklagas hos Länsrätten i Stockholms län krävs att detta särskilt föreskrivs i lag eller förordning (se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Mot denna bakgrund bör regeringen i förordningen (1977:937) om allmänna domstolars behörighet införa en bestämmelse om att Arbetsmiljöverkets beslut överklagas hos Länsrätten i Stockholms län.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Förslag: Ändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2008.

För beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före den 1 juli 2008 ska dock arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete samt lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget gälla i den äldre lydelsen.

Skälen för förslaget: Det är lämpligt att den nya instansordningen börjar gälla så snart som möjligt. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2008.

Övergångsbestämmelse

Ett flertal beslut kommer att vara föremål för överprövning hos regeringen när de nya reglerna börjar gälla. En särskild övergångsbestämmelse för dessa beslut är därför nödvändig. För tydlighetens skull är det lämpligt med en övergångsbestämmelse som omfattar samtliga beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före ikraftträdandet. I praktiken är det fråga om beslut som inte vunnit laga kraft eller som inte slutligt avgjorts när de nya reglerna träder i kraft.

Den äldre lydelsen av arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete samt lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget ska därför gälla

för överklagande av sådana beslut som meddelats av Arbetsmiljöverket före ikraftträdandet.

7 Konsekvenser

Konsekvenser för domstolarna

I promemorian föreslås att Arbetsmiljöverkets beslut ska överklagas till Länsrätten i Stockholms län, oavsett om beslutet först prövats inom något av verkets distrikt. Det innebär att Länsrätten i Stockholms län får ytterligare ca 75 mål per år att handlägga. En viss andel av dessa mål kan förväntas bli överklagade till högre rätt.

Mot denna bakgrund är det rimligt att Domstolsverket tillförs ytterligare resurser med anledning av den föreslagna reformen.

Däremot förutsätts att den kompetens som krävs för handläggningen av dessa mål finns inom domstolarnas befintliga organisation.

Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Förslaget innebär att Arbetsmiljöverket blir den enskildes motpart i en domstolsprocess. Förvaltningsprocessen är i regel skriftlig. När ett beslut enligt nuvarande ordning överklagas till regeringen är Arbetsmiljöverket inte part i ärendet. Regeringen är därmed inte skyldig att kommunicera alla inlagor med Arbetsmiljöverket. Däremot begär regeringen in yttrande från verket när det behövs, vilket i regel sker i varje ärende. När Arbetsmiljöverket blir part i domstolsprocessen kommer domstolen att kommunicera alla inlagor med verket. Detta

innebär i viss utsträckning en ökad börda för verket. Den nya situationen bör dock kunna hanteras inom ramen för verkets befintliga organisation. Kompetensen för att axla rollen som part i domstolsprocessen bör verket också ha inom den befintliga organisationen.

Reformen bedöms därmed inte föranleda ett behov av ökade resurser till Arbetsmiljöverket.

Konsekvenser för offentliga finanser

Den föreslagna reformen förväntas inte innebära belastningar på samhällsekonomin i stort eller på statsfinanserna som sådana.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget är könsneutralt och påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

Särskilt om små företags villkor

Ett skäl bakom förslaget att Arbetsmiljöverkets beslut ska överprövas av domstol är att ytterligare öka rättssäkerheten för den enskilde som är part i dessa ärenden. De överklagade besluten är ibland förbud eller förelägganden riktade till små företag. Förslaget får därmed anses ha positiva konsekvenser för de mindre företagen.

En enhetlig instansordning gör också överklagandereglerna enklare, vilket är positivt inte minst för de små företagen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

9 kap. 2 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att Arbetsmiljöverkets beslut därmed ska överklagas hos en länsrätt. Vidare har ett förtydligande gjorts, genom att lagtexten uttryckligen stadgar att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas.

Paragrafens *tredje och fjärde stycke* har upphävts.

8.2 Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

29 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att Arbetsmiljöverkets beslut därmed ska överklagas hos en länsrätt. Vidare har ett förtydligande gjorts, genom att lagtexten uttryckligen stadgar att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas.

Paragrafens *tredje och fjärde stycke* har upphävts.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

30 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att samtliga Arbetsmiljöverkets överklagbara beslut enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att Arbetsmiljöverkets beslut därmed ska överklagas hos en länsrätt. Vidare har ett förtydligande gjorts, genom att lagtexten uttryckligen stadgar att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas.

Paragrafens *tredje stycke* har upphävts.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

8 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att Arbetsmiljöverkets beslut enligt 7 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i stället för hos regeringen. Av 14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att Arbetsmiljöverkets beslut ska överklagas hos en länsrätt. Vidare har ett förtydligande gjorts, genom att lagtexten uttryckligen stadgar att endast Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall får överklagas.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och anger att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Det tidigare andra stycket i paragrafen har blivit ett nytt *tredje stycke*.

Departementsserien 2007

Kronologisk förteckning

1. Preskription vid allvarliga brott. Ju.
2. Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. Ju.
3. Annonstid i radio och TV. Ku.
4. Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt. Fi.
5. Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
6. Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. Ju.
7. Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. Ju.
8. Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. M.
9. Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. S.
10. Skadestandsfrågor vid kränkning. Ju.
11. En mer öppen domarutbildning. Ju.
12. Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. Ju.
13. Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. Ju.
14. Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. Ku.
15. En lag om ekodesign. N.
16. Sammanläggning av Statens strålskydds-institut och Statens kärnkraftinspektion. M.
17. Utvidgat system med provningstillstånd i Arbetsdomstolen. A.
18. Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. Ju.
19. Civilrättsliga sanktioner på immaterial-rättens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. Ju.
20. Pantbrevssystemet och elektroniska företags-inteckningsbrev. Ju.
21. Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. Fi.
22. Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. S.
23. Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. F.
24. Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. Ju.
25. Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. UD.
26. Sekretess för uppgifter på tsunamibanden. Ju.
27. Ett effektivt och flexibelt system för arbets-kraftsinvandring. Ju.
28. Koncentration av länsstyrelseverksamhet. Fi.
29. Musik och film på Internet – hot eller möjlighet? Ju.
30. Sweden's fourth national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. M.
31. Skärpt straff för vållande till annans död. Ju.
32. Ny instansordning för arbetsmiljöärenden. A.

Departementsserien 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Preskription vid allvarliga brott. [1]
Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. [2]
Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. [5]
Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. [6]
Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. [7]
Skadestandsfrågor vid kränkning. [10]
En mer öppen domarutbildning. [11]
Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. [12]
Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. [13]
Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. [18]
Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättsens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. [19]
Pantbrevssystemet och elektroniska företagsinteckningsbrev. [20]
Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. [24]
Sekretess för uppgifter på tsunamibanden. [26]
Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring. [27]
Musik och film på Internet – hot eller möjlighet? [29]
Skärpt straff för vållande till annans död. [31]

Utrikesdepartementet

- Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. [25]

Socialdepartementet

- Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. [9]
Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. [22]

Finansdepartementet

- Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt. [4]
Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. [21]
Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. [23]
Koncentration av länsstyrelseverksamhet. [28]

Miljödepartementet

- Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. [8]
Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion. [16]
Swedens's fourth national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. [30]

Näringsdepartementet

- En lag om ekodesign. [15]

Kulturdepartementet

- Annonstid i radio och TV. [3]
Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. [14]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Utvidgat system med prövningstillstånd i Arbetsdomstolen. [17]
Ny instansordning för arbetsmiljöärenden. [32]