

3 maj 2020

a20-0271

TB/LL

Till Justitieombudsmannen (JO)

Anmälan mot Arbetsmiljöverket

Kommunal vill härmed göra en anmälan mot Arbetsmiljöverket till Justitieombudsmannen (JO). Anmälan avser verkets agerande under mars-april 2020 i frågor relaterade till skyddsutrustning mot covid-19 inom vård och omsorg.

Kommunal anser att Arbetsmiljöverket agerat partiskt i sin hantering av frågor relaterade till rekommendationer av nivå på skyddsutrustning genom att samråda enbart med arbetsgivarorganisationen SKR och bortsett från att hörsamma Kommunal och andra fackliga organisationers synpunkter. Vidare har Arbetsmiljöverket enligt Kommunals mening grovt åsidosatt sitt uppdrag som expertmyndighet, genom att ha raderat och makulerat ett tidigare diariefört expertutlåtande avseende nivån på skyddsutrustning. Kommunal anser också att detta agerande står i strid med offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen.

Kommunal ifrågasätter också om myndigheten genom agerandet utfört sitt primära uppdrag; att se till att arbetsmiljölagen och de av myndighetens själva utfärdade föreskrifterna följs. Kommunal anser att det inte heller kan uteslutas att Arbetsmiljöverket låtit sig påverkas av SKR och övriga inblandande myndigheter på ett sätt som påverkat dess agerande i det enskilda förvaltningsärende som rör överklagandet av skyddsstoppet på äldreboendet Serafen.

Kommunal anser att dessa olika händelser såväl var för sig som sammantaget innebär att Arbetsmiljöverket brustit i sitt uppdrag och förtjänar allvarlig kritik. Kommunal anser att Arbetsmiljöverket genom sitt agerande förbrukat sitt förtroende som oberoende och opartisk myndighet.

Bakgrund till Kommunals anmälan

För att förstå på vilket sätt Kommunal anser att Arbetsmiljöverkets agerande förtjänar kritik anser Kommunal att det är erforderligt att relativt detaljerat redogöra för bakgrunden till de relevanta händelserna och agerandet. Denna bakgrund är indelad i olika avsnitt, innan Kommunal därefter redogör för de skäl som Kommunal lägger till grund för sin anmälan samt varför Kommunal anser att det är viktigt att JO granskar Arbetsmiljöverkets agerande.

Covid-19 och situationen inom äldreomsorgen

Under våren 2020 har Sverige ställts inför nya problem och utmaningar med anledning av covid-19. Den 11 mars 2020 gjorde WHO bedömningen att smittspridningen av covid-19 utgjorde en pandemi. Denna pandemi har lett till en alarmerande situation inom flera delar av vård- och omsorgssektorn, inte minst på landets äldreboenden och inom äldreomsorgen.

Sedan covid-19 den 11 mars 2020 klassades som en pandemi har en diskussion avseende rekommendationer för skyddsåtgärder och skyddsutrustning mot covid-19 inom vård och omsorg pågått.

Kommunal har vid ett flertal tillfällen och i ett flertal forum redogjort för den alarmerande situation som råder på landets äldreboenden kopplade till covid-19 och bristen på och behovet av adekvat skyddsutrustning. Kommunal har agerat med utgångspunkt i arbetsmiljölagen och föreskrifter kring smittspridning och i enlighet med dessa ställt krav på adekvat skyddsutrustning. Kommunal har också, till följd av att arbetsgivarna inte hörsammat kraven på skyddsutrustning, agerat såväl genom att utdela förelägganden enligt 6 kap 6 a § Arbetsmiljölagen, som att lägga skyddsstopp för visst arbete då skyddsutrustning saknats med stöd av 6 kap. 7 § Arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljöverkets uppdrag och roll

Arbetsmiljöverket har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen om att alla ska ha en bra och utvecklande arbetsmiljö. De har bland annat till uppgift att ta fram juridiskt bindande föreskrifter, inspektera arbetsställen och sprida information om arbetsmiljöregler. Arbetsmiljöverket är Sveriges expertmyndighet i arbetsmiljöfrågor och har ett tillsynsansvar över att arbetsmiljölagen och arbetsmiljöföreskrifter följs och efterlevs.

Arbetsmiljöverkets uppdrag regleras i första hand i förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Av förordningen framgår bl a:

Uppgifter

1 § Arbetsmiljöverket ansvarar för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor. Myndigheten ansvarar även för vissa frågor om marknadskontroll och för vissa miljöfrågor.

1 a § Myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet.

Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs. Förordning (2017:1160).

2 § Myndigheten har särskilt till uppgift att

1. ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket,

Samråd

5 § Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

6 § Arbetsmiljöverket ska samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer innan myndigheten beslutar föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller regioner eller beslutar i förvaltningsärenden av större vikt.

Förordning (2019:1060)

Folkhälsomyndighetens uppdrag och roll

Folkhälsomyndigheten har ett nationellt ansvar för folkhälsofrågor. Deras uppgift är att främja en god och jämlik hälsa, förebygga sjukdomar och skador samt verka för ett effektivt smittskydd och skydda befolkningen från olika former av hälsohot.

Folkhälsomyndigheten är den myndighet som har det övergripande nationella ansvaret för befolkningens skydd mot smittsamma sjukdomar och samordnar smittskyddet på nationell

nivå. De tar fram föreskrifter, rekommendationer och vägledningar till hälso- och sjukvårdspersonal för att säkerställa ett effektivt smittskyddsarbete.

Folkhälsomyndigheten har dock inget uppdrag att ansvara för att arbetsmiljölagen och arbetsmiljöföreskrifterna följs, det uppdraget ligger på Arbetsmiljöverket. Det kan därmed hända att Folkhälsomyndighetens rekommendationer inte nödvändigtvis i alla delar överensstämmer med Arbetsmiljöverkets syn på regelverket i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöföreskrifterna.

”Rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg” utgiven av Folkhälsomyndigheten (FOHM)

Folkhälsomyndigheterna gav den 30 mars 2020 ut skriften ”Rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg”. Innan denna gavs ut skickades ett utkast på remiss till Arbetsmiljöverket i deras egenskap av expertmyndighet och tillsynsmyndighet över arbetsmiljölagen och föreskrifterna avseende arbetsmiljö.

Den 31 mars 2020 svarar Arbetsmiljöverket på utkastet (bilaga 1) och riktar skarp kritik mot de föreslagna skrivningarna och justeringarna på flera punkter. Arbetsmiljöverket invänder bland annat mot att Folkhälsomyndigheten vid uppdateringen plockat bort formuleringar om att skyddsglasögon eller visir ska användas tillsammans med munskydd eller andningsskydd vid all kontakt med en patient eller omsorgstagare. Arbetsmiljöverket är också starkt kritiska till att FOHM lämnar utrymme för ”lokala riktlinjer” (bilaga 1 s. 5) och avslutar kritiken med att ”ovanstående är inte acceptabelt ur arbetsmiljösynpunkt”.

Arbetsmiljöverket kritiserar vidare förslaget på skrivning som anger att visir skyddar hela ansiktet mot stänk och påtalar att Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2018:4 14 § p. 7 är felciterad i FOHM:s utkast på rekommendation (bilaga 1 s. 8). Denna felcitering leder till att rekommendationen föreskriver en lägre skyddsnivå än vad som anges i föreskriften.

På ett annat ställe kritiserar Arbetsmiljöverket utkastet då det är otydligt när det enbart anger att munskydd ska användas vid ”vårdtagarnära arbete”. Arbetsmiljöverket kommenterar också det faktum att det den tidigare versionen av rekommendationen angavs att ett vätskeavvisande munskydd i kombination med visir ska användas **vid all kontakt** med patient eller vårdtagare och påtalar att Arbetsmiljöverket anser att den tidigare formuleringen var bättre.

Ovanstående är exempel på den kritik som Arbetsmiljöverket framförde på FOHM:s utkast på reviderad rekommendation, Arbetsmiljöverkets synpunkter i sin helhet framgår av bilaga 1. Utöver de synpunkter på utkastet som Arbetsmiljöverket skickade över till FOHM per e-post den 31 mars 2020 framförde AV även lite reflekterade kommentarer. Denna e-post återfinns i sin helhet som bilaga 2 till denna anmälan. Nedan följer ett utdrag ur e-postmeddelandet:
”Som kommentar vill jag lägga till lite reflektioner.

Vi är uppriktigt oroade över läkarnas, sjuksköterskornas, undersköterskornas och övriga arbetstagare inom vård- och omsorgssektorn.

Arbetsmiljölagen säger att ingen ska bli sjuk, skadas eller dö av sitt arbete.

Om arbetstagare inom vård- och omsorgssektorn insjuknar, eller inte är arbetsföra av andra orsaker, kommer det att påverka patienternas möjlighet till vård och omsorg.

/.../

Det finns även ett genusperspektiv i denna fråga – Vad gäller manliga yrken är det viktigt med skyddsutrustning. Nu finns det stor risk för ohälsa, sjukdom och till och med död, i ett kvinnligt yrke, och plötsligt är det längre inte lika viktigt att använda skyddsutrustning”.

Synpunkterna på utkastet och de reflekterande kommentarerna är skrivna av Arbetsmiljöverkets expert Igge Gustafsson, sakkunnig läkare i medicinska frågor, specialistkompetent inom lungmedicin, internmedicin, yrkes- och miljömedicin, civilingenjör.

Den 2 april 2020 gav Folkhälsomyndigheten ut en uppdaterad version av ”Rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg”. Det kan konstateras att vissa mindre justeringar gjorts men i stort innebär dessa ingen ändring av nivå på skyddsutrustning eller hur behovet av skyddsutrustning skulle fastställas utifrån de kritiska synpunkter som lämnats från Arbetsmiljöverket två dagar tidigare.

Skyddsstopp på äldreboendet Serafen och den rättsliga prövningen

Den 7 april 2020 lade Kommunals skyddsombud ett skyddsstopp på äldreboendet Serafen på Kungsholmen i Stockholm. Huvudskyddsombuden ansåg att arbetsgivaren inte följde arbetsmiljölagstiftningen om adekvat personlig skyddsutrustning till arbetstagarna vid omvårdnadsarbete närmare en meters avstånd hos en person med misstänkt eller konstaterad COVID-19. Mer specifikt gällde tvisten tillgången på munskydd som nödvändigt komplement till heltäckande visir.

Arbetsgivaren invände mot skyddsstoppet varpå de vände sig till Arbetsmiljöverket för att få skyddsstoppet prövat. Arbetsmiljöverket gjorde samma bedömning som Kommunals skyddsombud och fattade beslut om omedelbart förbud att ”utföra patientnära arbete med brukare med konstaterad eller misstänkt COVID-19 smitta”. I villkoret för att förbudet ska upphöra skriver Arbetsmiljöverket: ”Adekvat skyddsutrustning skall bäras. Härvid gäller att visir ska bäras i kombination med munskydd.” Överträdelse är enligt Arbetsmiljöverkets beslut belagt med ett vite om 100 000 kr.

Stockholms stad har överklagat beslutet till Förvaltningsrätten. Stockholms stad begärde även inhibition men enligt beslut i förvaltningsrätten den 20 april 2020 förelåg inte skäl för inhibition och yrkanden om att det överklagade beslutet inte skulle gälla i avvaktan på slutligt avgörande avslogs därmed.

Förvaltningsrätten i Stockholm meddelande den 30 april 2020 dom i det aktuella målet. Förvaltningsrätten gör dock 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. Därmed har nivån på adekvat skyddsutrustning inte prövats.

Arbetsmiljöverkets agerande till följd av skyddsstoppet på Serafen

Skyddsstoppet på Serafen lades och fastställdes av Arbetsmiljöverket den 7 april 2020. Dagen efter, den 8 april 2020, bjuder Sveriges kommuner och regioner (SKR) en ”samtliga berörda myndigheter” till ”samverkanskonferens avseende användning av skyddsutrustning i patientnära arbete”. Man anger vidare att ”ett antal skyddsstopp har nu lagts med anledning av tillgång till personlig skyddsutrustning”. SKR menar att beslutet avseende skyddsstoppet på Serafen lett till ”stor oro kring hur god vård ska kunna bedrivas under den pågående pandemin” och att ber om närvaro då ”frågan är tidskritisk för det fortsatta arbetet i vård och omsorgsverksamheter.”

Inbjudan från SKR och den efterföljande e-postkonversationen mellan de inblandade parterna återfinns i sin helhet som bilaga 3.

På initiativ från SKR hålls den 9 april 2020 en digital "samverkanskonferens" mellan SKR, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, IVO och Folkhälsomyndigheten avseende användning av skyddsutrustning i patientnära arbete.

Senare samma dag skickar AV ut förslag på myndighetsgemensam nyhet om personlig skyddsutrustning. Av e-postkonversationen mellan deltagarna i konferensen framför FOHM att de tycker att den fokuserar för mycket på AVs verksamhet (e-post kl. 17:50) och meddelar senare på kvällen att man i nuläget inte är redo för gemensam nyhet enligt nuvarande lydelse. Den tänkta gemensamma publiceringen stoppas.

Senare samma kväll framgår enligt e-postkonversationen att SKR har en tydlig roll i framtagandet av det myndighetsgemensamma uttalandet. FOHM skriver kl. 18:51 att "det blev SKR som tittar på texten". Arbetsmiljöverket meddelar kl. 20:02 att de går ut med ett eget uttalande i linje med det utkast som de skickat ut. Där slår de fast att det beslut som fattats på Serafen två dagar tidigare inte är att betrakta som ett generellt beslut. Strax därefter, kl. 20:13 den 9 april, skriver SKR:

"Hej!

Det vore olyckligt med ensidig kommunikation i det här fallet. Det hade varit önskvärt med ett förtydligande där ni alla fyra sluter upp bakom FHM:s rekommendationer som basen för det lokala arbetsmiljöarbetet i enlighet med diskussionen i förmiddags.

/Emma"

Vid någon tidpunkt under kvällen den 9 april publicerar AV sitt eget uttalande (bilaga 4). I detta uttalande anges bland annat att: *"När Arbetsmiljöverket tar beslut använder vi oss av den lagstiftning som finns på arbetsmiljöområdet och de rekommendationer som Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ger ut."*

Av e-postkonversationen som fortsätter under kvällen instämmer sedan även Socialstyrelsen att det vore *"angeläget med en gemensam kommunikation"* även om AV publicerat ett eget uttalande. Så sker sedan två dagar senare, den 11 april (bilaga 5). Av det gemensamma uttalandet framgår bl a att: *"Vilka åtgärder som ska vidtas och vilken utrustning som ska användas i respektive arbetssituation klargörs genom det lokala arbetsmiljöarbetet som ska utgå från gällande lagstiftning. Folkhälsomyndighetens rekommendationer används som utgångspunkt vid riskbedömningar och val av åtgärder inom de ramar som sätts av Arbetsmiljöverkets föreskrifter."* I det gemensamma uttalandet finns ett tydligt fokus på att lokala bedömningar ska göras, vilket överensstämmer med de synpunkter som SKR framfört i samband med framtagandet av det myndighetsgemensamma uttalandet.

Knappt två veckor senare, den 23 april 2020, skriver Igge Gustafsson, Arbetsmiljöverkets expert och sakkunnig läkare i medicinska frågor, ett utförligt sakkunnigutlåtande för Arbetsmiljöverkets räkning avseende behovet av skyddsutrustning i nu aktuella situationer (bilaga 6). Av utlåtandet framgår bl a:

*"När/om en vårdtagare/brukare har de symtom som nämns i punkt 2 på första sidan, och om vårdtagaren/brukaren inte har provtagits för det nya coronaviruset, är det i nuläget svårt att hävda att det **inte** är det nya coronaviruset det handlar om.*

Hos vårdtagare/brukare med konstaterad/misstänkt infektion ska arbetstagaren därför skydda ögonens slemhinnor – det görs med skyddsglasögon eller visir.

Luftvägarna ska också alltid skyddas, och det görs genom att skydd bärs för näsa och mun, eftersom näsa och mun är ingången till luftvägarna. Näsa och mun och därmed luftvägarna skyddas med munskydd eller andningsskydd. Typen av luftvägsskydd avgörs av vilket arbetsmoment som ska utföras.”

Sakkunnigutlåtandet från Arbetsmiljöverkets expert skapas och diarieförs, men tas sedan bort och makuleras från diariet. Detta framgår av logg från Arbetsmiljöverket diarium (bilaga 7).

Den 27 april 2020 ger Arbetsmiljöverket in ett yttrande i målet 8036-20 hos Förvaltningsrätten i Stockholm som gäller överklagande av Serafen- beslutet (Arbetsmiljöverkets beslut 2020/021709). I yttrandet försvarar AV sitt fattade beslut men gör nu en tydlig reservation för att en lokal riskbedömning behöver göras avseende varje arbetsmoment för att fastställa vilken skyddsutrustning som är erforderlig (bilaga 8). Detta yttrande står således stick i stäv med det fyra dagar tidigare upprättade och därefter makulerade expertutlåtandet.

Grunderna för Kommunals anmälan

Kommunal anser att Arbetsmiljöverket genom det ovan beskrivna förfarandet brutit i sitt uppdrag, åsidosatt lagar och regler och inte heller agerat opartiskt. Kommunals förtroende för myndigheten är kraftigt skadat. Kommunal vill därmed att JO granskar Arbetsmiljöverkets agerande.

Saklighet och opartiskhet

Kommunal anser inledningsvis att Arbetsmiljöverket genom att på ett mycket tydligt sätt ha samrått med SKR har brutit i sitt uppdrag och därmed brutit mot bestämmelserna i förordningen (2000:913) med instruktion för arbetsmiljöverket. Av förordningen framgår i 1 a § att myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och *främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet*. Kommunal menar att AV:s agerande, genom att ändra sina riktlinjer och justera sin tidigare uppfattning efter att enbart haft samtal med en av arbetsmarknadens parter, har åsidosatt denna regel. Desamma gäller AV:s agerande utifrån 5 § samma förordning, där det framgår att *arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten*. Kommunal anser att Arbetsmiljöverket brutit även mot denna bestämmelse, genom det händelseförlopp som beskrivs ovan och som ägde rum mellan den 8-11 april 2020.

Kommunal anser att det är anmärkningsvärt att Arbetsmiljöverket låter sig påverkas av SKR:s uppfattningar i så viktiga frågor som gäller skydd för liv och hälsa. Arbetsmiljöverkets uppgift är att tillse att arbetsmiljölagen och arbetsmiljöföreskrifter följs, inte att medverka till att sänkta skyddskrav. Kommunal vill framhålla att det här finns en betydande skillnad mellan Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets uppdrag. Folkhälsomyndigheten har i uppdrag att ge ut rekommendationer om smittskydd och smittspridning, medan Arbetsmiljöverket har att se till att arbetsmiljölagstiftningen efterlevs. Kommunal ifrågasätter starkt att Arbetsmiljöverket tonar ner sina ställningstaganden på ett sätt som leder till en sänkt skyddsnivå för arbetstagarna, utan att ha samrått med arbetstagarorganisationerna. Arbetsmiljöverket har istället valt att enkom lyssna på SKR, utan att ens tillfråga Kommunal eller någon annan berörd facklig organisation om deras uppfattning.

Arbetsmiljöverket är en myndighet som lyder under regeringen. Som en oberoende myndighet har de också åsidosatt objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § Regeringsformen. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga

förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Kommunal anser att Arbetsmiljöverket genom sitt agerande åsidosatt objektivitetsprincipen. Kommunals förtroende för myndigheten är skadat och Kommunal ifrågasätter myndighetens förmåga att förhålla sig sakliga och opartiska.

Kommunal vill framhålla att bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte bara hur en sak faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats har betydelse. Man talar därför ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Med den subjektiva sidan menas hur myndigheten själv anser sig ha agerat, medan den objektiva sidan avser hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att det ska anses strida mot objektivitetsprincipen. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är alltså tillräckligt för att handlandet kan anses strida om grundlagens krav.

Kommunal anser att det står klart att Arbetsmiljöverket tagit SKR:s åsikter i beaktande i frågor som är av yttersta vikt för Kommunals medlemmar. Detta har de gjort helt utan att samråda eller ens tillfråga Kommunal och deras uppfattningar. Det gäller frågor som rör liv och hälsa, främst för Kommunals medlemmar. Det kan inte nog betonas att Kommunal ser mycket allvarligt på Arbetsmiljöverkets agerande i den här delen.

Offentlighetsprincipen

Kommunal anser att det av redogörelsen ovan och de bifogade handlingarna finns befogad anledning att ifrågasätta Arbetsmiljöverkets agerande den 23 april 2020 avseende det sakkunnigutlåtandet. Av utdrag ur loggen från myndighetens diarium framgår att sakkunnigutlåtandet upprättats och därefter diarieförts. Därav har samma dokument ändrat tagits bort och makulerats.

Kommunals bedömning är att den aktuella handlingen är en allmän handling enligt 2 kap. 4 § TF då den är genom att ha blivit diarieförd får anses som upprättad. Genom att därefter makulera samma handling ifrågasätter Kommunal om detta agerande står i överensstämmelse med offentlighetsprincipen.

Då innehållet i det aktuella sakkunnigutlåtandet, upprättat av myndighetens egna expert, få anses innehålla uppfattningar och uppgifter som kritiserar myndighetens agerande och ställningstaganden avseende nivå av skyddsutrustning, anser Kommunal att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas även med utgångspunkt av detta agerande. Myndigheten har medvetet försvårat allmänhetens tillgång till en allmän handling genom att makulera den och plocka bort den från diariet. Kommunal vill återigen betona Arbetsmiljöverkets övergripande uppdrag; *att verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet.*

Arbetsmiljöverkets uppdrag att se till att arbetsmiljölagstiftningen efterlevs

Arbetsmiljöverket är Sveriges expertmyndighet i arbetsmiljöfrågor. Det är viktigt att Kommunal likväl som allmänheten kan lita på att myndigheten fattar sina beslut utifrån expertkunskap samt med iakttagande av gällande lagstiftning.

Kommunal anser att det står klart att Arbetsmiljöverkets beslut och bedömningar i de nu aktuella frågorna har ändrats under den pågående perioden. Dock verkar dessa ändringar inte

ha sin grund i ny fakta eller forskning, och heller inte ha sin grund i de bedömningar som myndighetens egna experter gör i sakfrågorna. Istället har denna skiftning skett efter samråde med en av arbetsmarknadens parter. Kommunal ifrågasätter om Arbetsmiljöverkets uttalanden den 9 april samt den 11 april har stöd i arbetsmiljölagen samt relevanta föreskrifter på området. Här avses bland annat AFS 2018:4 Smittrisker.

Kommunal vill att JO granskar om Arbetsmiljöverket genom de kommunicerade ändringarna avseende krav på skyddsutrustning innebär att Arbetsmiljöverket brutit mot det arbetsmiljörättsliga regelverket.

Arbetsmiljöverkets agerande i mål 8036-20 i Förvaltningsrätten i Stockholm

Vid en genomgång av samtliga ingivna handlingar i mål 8036-20 som gäller överklagandet av Arbetsmiljöverkets beslut om förbud av patientnära arbete vid äldreboendet Serafen kan man konstatera att Arbetsmiljöverket först i sitt yttrande den 27 april 2020 påtalar vikten av en lokal riskbedömning. Kommunal anser därmed att det finns anledning att granska om detta innebär att Arbetsmiljöverket låtit sig påverkas av SKR, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och IVO, utifrån de diskussioner som följde mellan dessa parter mellan den 8 och 11 april.

Kommunal anser att det är ytterst allvarligt om en myndighet låter sig påverkas av andra myndigheter/intressenter på ett sätt som påverkar myndigheten i frågas agerande inom ramen för ett pågående förvaltningsärende som ligger överklagat i Förvaltningsrätten. Kommunal önskar att JO granskar myndighetens agerande även i denna del.

Sammanfattning av grunderna för Kommunals anmälan till JO

Under våren 2020 har Sverige ställts inför stora prövningar. Kommunal har fått in många rapporter från medlemmar, förtroendevalda och skyddsombud om att skyddsutrustning saknas. Kommunal har, utifrån det och jämte tillämpning av gällande arbetsmiljölagstiftning ställt krav på skyddsutrustning, och i vissa fall där sådan saknas och arbetsgivaren inte heller hörsammat Kommunals synpunkter lagt skyddsstopp. Detta gör vi för att skydda liv och hälsa för våra medlemmar.

Regeringen har i proposition (Prop. 2019/20:144) föreslagit att covid-19 ska klassas som en samhällsfarlig smitta som ska lyda under smittskyddslagen. Detta leder till att ytterligare ett regelverk aktiverats. Dock saknas ännu viss fakta avseende hur covid-19 smittar och hur såväl vårdtagare som vårdgivare ska skyddas mot smittan. Det finns därmed goda skäl för att tillämpa en försiktighetsprincip i dessa frågor. Detta har även Arbetsmiljöverkets expert framfört till Folkhälsomyndigheten, utan att så har hörsammats. När samma expert sedan skriver ett sakkunnigutlåtande för myndighetens räkning, makuleras det kort efter att det upprättats och diarieförts.

Kommunal är uppriktigt oroad för det agerande som Arbetsmiljöverket visat på och är rädda för vilka konsekvenser det kommer att få för Kommunals medlemmars säkerhet på arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöverket är och ska vara en expertmyndighet, som fattar beslut och uttalar sig utifrån expertkunskap och efter tillämpning av gällande rättslig reglering. Arbetsmiljöverket ska inte samråda med arbetsgivarna enbart, och låta dem exklusivt få inflytande över myndighetens verksamhet utan att Kommunal och de andra fackliga organisationerna haft vare sig kännedom om "samrådet" eller möjlighet att yttra sig. Arbetsmiljöverket har i sin egenskap som expertmyndighet en funktion där man ibland "medlar" mellan arbetsgivare och facket. I en situation där den fackliga organisationen påtalar brister i arbetsmiljö är det till Arbetsmiljöverket som organisationen vänder sig för svar.

Myndigheten ska därefter uttala sig om arbetsgivaren eller den fackliga organisationen har "rätt", utifrån beaktande av arbetsmiljölagen och föreskrifterna. Det är därmed otroligt viktigt att de fackliga organisationerna kan lita på att Arbetsmiljöverket agerar opartiskt i all sin verksamhet.

Kommunal är mycket kritiska mot myndighetens agerande under hela den här processen och önskar att JO granskar myndighetens agerande utifrån de ovan angivna aspekterna.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Tobias Baudin
Förbundsordförande

Bilaga

1. Arbetsmiljöverkets synpunkter på Folkhälsomyndighetens utkast på skriften "Rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg", 2020-03-31
2. E-postmeddelande från Igge Gustafsson, Arbetsmiljöverket till Malin Grape, Folkhälsomyndigheten, 2020-03-31
3. Inbjudan från SKR till "samverkanskonferens och efterföljande e-postkonversation mellan företrädare för SKR, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och IVO, 2020-04-08 – 2020-04-11
4. Arbetsmiljöverkets uttalande till följd av Serafen-ärendet, 2020-04-09
5. Gemensamt/likalydande uttalande från de inblandade myndigheterna, 2020-04-11
6. Sakkunnigutlåtande av Igge Gustafsson, Arbetsmiljöverket, 2020-04-23
7. Logg från Arbetsmiljöverkets diarie avseende upprättade och makulerad handling, 2020-04-23
8. Arbetsmiljöverkets yttrande i mål 8036-20 i Förvaltningsrätten i Stockholm, 2020-04-27