



Enheten för inspektionsjuridik nord och öst
Phuong Huynh, 010-730 90 00
arbetsmiljoverket@av.se

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss – Justitiedepartementet – Ds 2025:1 Hyra anstaltsplatser utomlands

Sammanfattning

Arbetsmiljöverket har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian *Hyra anstaltsplatser utomlands* (Ds 2025:1). Arbetsmiljöverkets remissvar utgår från myndighetens uppdrag som tillsynsmyndighet enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

- Arbetsmiljöverket kan utifrån befintligt underlag inte tillstyrka förslaget om arbetsmiljölagens tillämplighet. Förslaget är i behov av ytterligare analys och överväganden. Arbetsmiljöverkets uppdrag, liksom regelverket som verket är tillsynsmyndighet för, är komplext. Det finns oklarheter i förslaget bl.a. vad gäller Arbetsmiljöverkets tillträdesrätt till ansvarssubjektens lokaler utomlands och Arbetsmiljöverkets befogenheter att rikta krav gentemot ansvarssubjekten. Detsamma gäller handläggningen av framställningar från skyddsombud enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen och skyddsombudsstopp.

Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

Inledande reflektioner

Arbetsmiljöverket har idag inte något tillsynsuppdrag utanför Sveriges gränser.¹ Utredningens förslag innebär därför ett helt nytt uppdrag för oss. I

¹ I 5 § lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (2010:449) finns bestämmelser om Försvarsmaktens arbetsmiljöansvar i en internationell militär insats. (Se även 1 kap. 4 § fjärde stycket arbetsmiljölagen.) Enligt övergångsbestämmelserna till lagen ska vissa av bestämmelserna i den numera upphävdade lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (1999:568) tillämpas även för den som tjänstgör utomlands i Polismyndighetens utlandsstyrka. Endast vissa delar av arbetsmiljölagen är tillämpliga enligt nämnda lagar och 7 kap. arbetsmiljölagen om Arbetsmiljöverkets tillsyn ingår inte bland dessa.



promemorian anges att förutsättningarna för Arbetsmiljöverkets tillsyn ska regleras inom ramen för en överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet. Förutsättningarna för Arbetsmiljöverket att bedriva tillsyn (myndighetsutövning) i främmande stat behöver utredas ytterligare inom ramen för ärendets fortsatta beredning. Tillsyn utanför Sveriges gränser aktualiserar många rättsliga frågor som inte är tillräckligt utredda. Om förutsättningarna inte anges närmre kan tillämpningssvårigheter uppkomma för Arbetsmiljöverket.

Lämpligheten i att Arbetsmiljöverket ska bedriva tillsyn utanför rikets gränser kan också ifrågasättas. De skäl som anges för Arbetsmiljöverkets tillsyn behöver vägas mot det faktum att det är en grundläggande ordning att tillsynsmyndigheter bedriver tillsyn inom den egna statens territorium och de praktiska såväl som rättsliga svårigheter denna utomterritoriella tillsyn skulle innebära.

För att tydliggöra behovet av ytterligare utredning i den fortsatta beredningen av ärendet vill Arbetsmiljöverket lyfta några exempel på viktiga frågor som inte har varit föremål för tillräcklig analys och övervägande i den remitterade promemorian. Arbetsmiljölagstiftningen, liksom vår tillsynsverksamhet, är omfattande och komplex. Den gäller för alla verksamheter, privata såväl som offentliga. Regelverket är av offentligrättslig karaktär samtidigt som det finns civil- och straffrättsliga inslag. Ansvarssubjekten är många och Arbetsmiljöverket har flera ärendetyper. En heltäckande genomgång av oklarheter och eventuella tillämpningsproblem låter sig därför inte göras inom ramen för detta remissvar.

Avsnitt 1.1 Förslag till lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands & 24.1 författningskommentar

I lagförslaget används begreppet *anställda* medan arbetsmiljölagen utgår från begreppet *arbetstagare*. Se t.ex. 1 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen. Vi förespråkar enhetlig begreppsanvändning så långt det är möjligt. Det framgår inte av promemorian om avsikten har varit att frångå begreppet *arbetstagare* och i sådant fall vilken betydelse ordvalet avses ha vid den praktiska tillämpningen.

Avsnitt 4. Erfarenheter från andra länder

Utredningen har hämtat erfarenheter från Belgien, Norge och Danmark som har hyrt anstaltsplatser i ett annat land. Promemorian innehåller inte någon genomgång av hur arbetsmiljöfrågorna har omhändertagits av dessa tre länder. I den vidare beredningen av ärendet förespråkar vi att erfarenheter hämtas från



dess länder och deras tillsynsmyndigheter avseende överföring av den arbetsmiljörättsliga jurisdiktionen.

Avsnitt 8.2 Utländsk personal vid bemanning av anstaltsplatser utomlands

Förslaget innebär att olika personalkategorier kommer att arbeta på samma arbetsställe. Det kan inte uteslutas att det kommer att uppstå gränsdragningsproblematik för Arbetsmiljöverket och vår motsvarighet i det mottagande landet till följd av förhållandet att den lokala personalen vid anstalten utomlands, till skillnad från den svenska utsända personalen, inte ska omfattas av den svenska lagstiftningen utan av det mottagande landets regelverk. Denna problematik behöver analyseras och övervägas ytterligare. Det är möjligt att detta är något som behöver beaktas i överenskommelsen med det mottagande landet.

Avsnitt 14.2 Arbetsmiljöfrågor, 18.2.6 Arbetsmiljöverket & 18.3 Genomförande av tillsyn utomlands

Flera ansvarssubjekt

Förslaget om arbetsmiljölagens tillämplighet är utformat med utgångspunkt från att en grupp arbetstagare, specifikt anställda inom Kriminalvårdens som tjänstgör i en kriminalvårdsanstalt utomlands, ska omfattas av skydd medan arbetsmiljölagen är utformad utifrån att vissa aktörer har skyddsansvar (3 kap. arbetsmiljölagen).

Promemorian specificerar inte vilka som föreslås vara ansvariga för Kriminalvårdens utsända personals arbetsmiljö. Arbetsgivaren är ett primärt ansvarssubjekt, men det finns även andra ansvarssubjekt, som t.ex. den som råder över ett arbetsställe (3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen), den som upplåter en lokal för arbete eller som personalutrymme (3 kap. 13 § arbetsmiljölagen) och de som samtidigt eller tidsmässig anslutning till varandra bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe (3 kap. 7 d-g §§ arbetsmiljölagen).

I Arbetsmiljöverkets tillsyn är det vanligt att kontakter tas med flera ansvarssubjekt utöver arbetsgivaren på arbetsstället som inspekteras. Det kan t.ex. vara arbetsgivarens hyresvärd, en samordningsansvarig eller någon annan aktör som råder över arbetsstället.

Arbetsmiljön för Kriminalvårdens utsända personal kan komma att påverkas av såväl arbetsgivarens som andra aktörers verksamhet och agerande. I den fortsatta beredningen behöver det utredas närmare hur Arbetsmiljöverket ska



bedriva tillsynen i praktiken. Det är viktigt att det blir tydligt vilket mandat Arbetsmiljöverket ska ha att utöva tillsyn över de olika ansvarssubjekten utomlands och vilka befogenheter verket ska ha. De legala förutsättningarna för Arbetsmiljöverkets tillsyn utomlands måste vara klarlagda för att förslaget ska bli genomförbart.

Kan Kriminalvården ikläda sig flera typer av arbetsmiljöansvar utomlands?

Vi vill även tillägga att en och samma aktör kan ha flera typer av ansvar enligt arbetsmiljölagen, t.ex. ansvar i egenskap av arbetsgivare (3 kap. 2 §), rådighetsansvarig (3 kap. 12 § första stycket) och byggherre (3 kap. 6 §). Det framgår inte tydligt av promemorian om Kriminalvårdens ansvar enligt arbetsmiljölagen ska begränsas till ansvar i egenskap av arbetsgivare eller om Kriminalvården även kan ikläda sig annat arbetsmiljöansvar, t.ex. i egenskap av byggherre vid renovering/ombyggnation av lokalerna. Är det bara när arbetsmiljön för Kriminalvårdens utsända påverkas som Kriminalvården ska ha arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen? Denna fråga är relevant för Arbetsmiljöverkets tillsyn av Kriminalvården utomlands och behöver klargöras.

När Kriminalvårdens utsända genomgår utbildning utomlands

Av 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår att vid tillämpning av 2-4 och 7-9 kap. ska med arbetstagare likställas den som genomgår utbildning, med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshemmet. Förslaget att arbetsmiljölagen ska gälla för anställda inom Kriminalvården som tjänstgör i en anstalt utomlands innebär bl.a. att denna bestämmelse i arbetsmiljölagen blir tillämplig i situationer då de anställda genomgår utbildning utomlands, t.ex. vid deltagande i språkkurs på universitet eller högskola.

Promemorian innehåller inte några överväganden vad gäller Arbetsmiljöverkets mandat att bedriva tillsyn av utbildningsanordnare utomlands. Det behöver klargöras om Kriminalvårdens utsända anställa endast ska omfattas av arbetsmiljölagen när de utför arbete för arbetsgivarens räkning och om Arbetsmiljöverkets tillsyn ska vara begränsat till att avse arbetsförhållandena på anstalten.

Skyddsombuds framställning enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen och skyddsombudsstopp

Den svenska arbetsmiljölagstiftningen bygger på att arbetsgivaren, som har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmiljön, samverkar med sina arbetstagare för att åstadkomma en bra arbetsmiljö. Det uttrycks i 3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen och



bestämmelserna om samverkan och skyddsombudens roll finns i lagens sjätte kapitel.

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och kan vända sig till arbetsgivaren med stöd av 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen och begära att denne vidtar åtgärder för att uppnå en tillfredställande arbetsmiljö. Skyddsombudet kan också begära att viss undersökning ska göras. Om arbetsgivaren inte svarar inom utsatt tid eller om skyddsombudet inte är nöjd med svaret kan skyddsombudet vända sig till Arbetsmiljöverket och begära att vi meddelar ett föreläggande eller förbud. Arbetsmiljöverket ska då pröva om skyddsombudets framställan ska leda till ett föreläggande eller förbud, alternativt om framställan ska avvisas, avslås eller avskrivas.

Ett skyddsombud har enligt 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen även rätt att avbryta ett visst arbete i följande situationer:

- om arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa,
- om det, vid ensamarbete, är påkallat från skyddssynpunkt och
- om arbetet omfattas av Arbetsmiljöverkets förbud och arbetsgivaren överträder förbudet.

En arbetsgivare som motsätter sig ett s.k. skyddsombudsstopp och vill återuppta arbetet måste vända sig till Arbetsmiljöverket och begära vårt ställningstagande. Arbetsmiljöverket är då skyldigt att ta ställning till om arbetet kan återupptas eller inte.

Arbetsmiljöverket konstaterar att utredningen inte har behandlat frågan om skyddsombudens roll och rättigheter. Det finns således oklarheter om hur skyddsorganisationen ska fungera i praktiken och om det kommer att finnas lokala arbetstagarorganisationer vid anstalten utomlands. Även Arbetsmiljöverkets förutsättningar att handlägga ärenden enligt 6 kap. 6 a och 7 §§ arbetsmiljölagen som härrör från verksamhet utomlands behöver utredas ytterligare.

Brott mot arbetsmiljölagen och arbetsmiljöbrott

I promemorian anges att en omständighet som bör beaktas är att arbetsmiljölagens territoriella tillämplighet sätter gränser för brottsbalkens regler om arbetsmiljöbrott. I övrigt har utredningen inte berört frågan om arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § brottsbalken).

Inte heller frågan om brott mot arbetsmiljölagen (8 kap. 1-3 §§ arbetsmiljölagen) har behandlats särskilt. Eftersom förslaget innebär att arbetsmiljölagen ska bli



tillämpligt i dess helhet får det dock antas att brott mot arbetsmiljölagen kan bli aktuellt.

I den vidare beredningen är det viktigt att såväl brott mot arbetsmiljölagen som arbetsmiljöbrott utreds ytterligare, inte minst för att klargöra vilken straffrättslig jurisdiktion som ska gälla och vilka befogenheter Arbetsmiljöverket ska ha.

Risk för att Arbetsmiljöverket får olika mandat i olika länder

Förslaget innebär ett utökat uppdrag för Arbetsmiljöverket som idag är förhindrat att utöva tillsyn utomlands. Enligt förslaget ska Arbetsmiljöverkets tillträdesrätt förhandlas med det mottagande landet och regleras och tydliggörs i överenskommelse mellan staterna. Eftersom Arbetsmiljöverkets mandat föreslås regleras i enskilda överenskommelser finns det anledning att befara att vårt mandat kan komma att se olika ut i olika mottagande länder. Denna aspekt behöver övervägas och analyseras ytterligare.

Avsnitt 21.3.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Arbetsmiljöverket anser att utredningen har underskattat konsekvenserna som förslaget om utökat tillsynsuppdrag innebär för verket. Att bedriva tillsyn utanför Sveriges gränser är ett helt nytt uppdrag som verket inte har tidigare erfarenhet av. Förslaget innebär utökade krav på kontroll och tillsyn som kommer att medföra ett ökat resursbehov hos Arbetsmiljöverket som tillsynsmyndighet.

Vi bedömer därför att förslaget kan innebära högre kostnader för verket än vad som skulle vara fallet om Kriminalvården driftsatte en ny anstalt i Sverige. Vår tillsyn består till största delen av fysiska arbetsställekontroller. Det mesta talar för att så kommer att vara fallet även vid tillsyn av arbetsmiljöförhållanden vid anstalt utomlands. Brister i den fysiska arbetsmiljön, vid användningen av arbetsutrustning, arbetsmetoder och risker för våld och hot om våld är några exempel på omständigheter som typiskt sett behöver kontrolleras på plats.

Endast en mindre andel av våra inspektioner sker digitalt. Vid ett skyddsombudsstopp eller en allvarlig händelse som innebär svårare personskada eller dödsfall behöver vi dessutom handlägga ärendet skyndsamt och normalt besöka det aktuella arbetsstället inom några dagar.

Arbetsmiljöverket behöver t.ex. ha tillräckliga resurser för att överblicka och analysera hur vi ska kunna genomföra tillsynen i praktiken. Rutiner, utbildning IT-säkerhetssystem och IT-systemlösningar behöver anpassas till tillsynen



utomlands. Vi bedömer att de ökade kostnaderna inte inryms inom det befintliga anslaget.

Övriga iakttagelser

Ändring i arbetsmiljölagen för enhetlighet

Utredningen har inte föreslagit någon ändring i arbetsmiljölagen. För det fall förslaget genomförs förespråkar Arbetsmiljöverket att en ändring görs i arbetsmiljölagen i linje med bestämmelserna i 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen.

De intagnas skydd enligt arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljölagen gäller delvis även utanför yrkeslivet, t.ex. i fråga om intagna på anstalt. Av 1 kap. 3 § 1 st. 2 p. arbetsmiljölagen framgår att vid tillämpning av 2-4 och 7-9 kap. ska med arbetstagare likställas den som under vård i anstalt utför anvisat arbete. Bakgrunden är att sådant arbete som avses med bestämmelsen utförs under liknande förhållanden som vid anställning.

Denna arbetsmiljöfråga omhändertas inte i den remitterade promemorian. Det kan därför inte uteslutas att det mottagande landet saknar motsvarighet till 1 kap. 3 § 1 st. 2 p. arbetsmiljölagen vilket skulle innebära att intagna vid anstalter utomlands får sämre arbetsmiljöskydd jämfört med intagna på anstalter i Sverige. Det finns inte någon motivering i promemorian om varför intagnas arbetsmiljöskydd inte beaktats i förslaget.

Svenska tillsynsmyndigheters personals arbetsmiljö

Förslaget avseende arbetsmiljölagens tillämplighet tar endast sikte på Kriminalvårdens personal som skyddsobjekt. Utredningen har inte föreslagit motsvarande skydd för Arbetsmiljöverkets inspektörer. Eftersom det kan bli aktuellt med fysiska tillsynsaktiviteter utomlands innebär det att inspektörerna inte får samma skydd arbetsmiljörättsligt som Kriminalvårdens utsända arbetstagare. Detsamma gäller för personal hos de övriga svenska myndigheter som föreslås få uppdrag utomlands.

Närliggande lagstiftning som Arbetsmiljöverket har tillsyn över

I Arbetsmiljöverkets uppdrag ingår bland annat att ha tillsyn över arbetstidslagen (1982:673) och delar av lagen om tobak och liknande produkter (2018:2088), se 20 § arbetstidslagen och 7 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter. Utredningen har inte föreslagit att arbetstidslagen och Arbetsmiljöverkets tillsynsrätt av den lagen ska bli tillämplig. Detsamma gäller lagen om tobak och liknande produkter. Kriminalvårdens personal i Sverige har



ett skydd enligt nämnda lagar. Det är oklart varför nämnda lagar inte berörts i den remitterade promemorian.

Andra svenska aktörers verksamhet utomlands

Arbetsmiljöverket har enligt gällande lagstiftning inte tillsyn över svenska arbetsgivares arbetsmiljöarbete utomlands². Förslaget innebär att en annan ordning ska gälla för Kriminalvården och att dess utsända ges en särställning i arbetsmiljörättsligt hänseende i förhållande till svenska arbetstagare hos andra svenska arbetsgivare utomlands. Behovet att särskilja Kriminalvårdens utsända från andra svenska arbetsgivares utsända behöver analyseras ytterligare och ses i sitt sammanhang.

Ett exempel att jämföra Kriminalvårdens utsända med är den svenska personalen vid svenska utlandsmyndigheter (t.ex. svenska ambassader och konsulat). För dessa gäller t.ex. inte bestämmelserna om skyddsombuds möjlighet att avbryta arbete i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande och bestämmelserna om Arbetsmiljöverkets tillsyn. Det är inte otänkbart att ambassader och konsulat har liknande förutsättningar som Kriminalvården att fullgöra ett eventuellt arbetsmiljöansvar utomlands. Ambassaderna och konsulatens verksamhet kan, i likhet med Kriminalvårdens, också tänkas innebära särskilda risker för dess personal, t.ex. när det gäller våld och hot om våld.

Det behöver tydliggöras ytterligare varför Arbetsmiljöverkets tillsyns rätt utomlands ska omfatta Kriminalvården medan andra svenska arbetsgivare med verksamhet utomlands fortsatt inte står under vår tillsyn.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Lars Lööw. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Eva Nilsson och tf enhetschefen Kerstin Burman deltagit. Föredragande har varit juristen Phuong Huynh.

Lars Lööw

Phuong Huynh

² Ibid.



ARBETSMILJÖ
VERKET

REMISSVAR

Datum

2025-05-06

Vår beteckning

2025/008340

Sid

9 (9)

Kopia skickad till:

Ju.L5@regeringskansliet.se

arbetsmarknadsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se