

2024-01-30



BYGG  
HERR  
ARNA

# Arbetsmiljöverkets nya regelstruktur

INTRODUKTION TILL DE NYA BYGGARBETSMILJÖREGLERNA

## VÄGLEDNING OM ARBETSMILJÖVERKETS NYA REGELSTRUKTUR

# Innehåll

1. ALLMÄNT .....	2
1.1 Bakgrund och rättslig reglering.....	2
1.2 Vad innebär reformen?.....	3
1.3 När börjar reglerna gälla? .....	4
2. VAD INNEHÅLLER DE NYA BYGGARBETSMILJÖREGLERNA? .....	5
2.1 Vem riktar sig reglerna till?.....	5
2.2 Större fokus på byggherrens ansvar i olika delar av byggprocessen .....	6
2.3 Arbetsmiljöplanen ska tas fram tidigare och innehålla mer .....	7
2.4 Tydligare krav vid överlåtelse av ansvar till självständig uppdragstagare .....	8
2.5 Överlappning med entreprenörens arbetsgivaransvar .....	9
3. HUR SANKTIONERAS ARBETSMILJÖREGLER? .....	10
3.1 Allmänt.....	10
3.2 Kort om arbetsmiljöbrotten.....	10
3.3 Straffrättsliga sanktioner – mot byggherrens företrädare .....	12
3.4 Straffrättsliga sanktioner – mot byggherren som organisation.....	13
3.5 Sanktionsavgifter och förelägganden – ett exempel från verkligheten .....	14
3.6 Hur påverkas straff och administrativa åtgärder av de nya reglerna? .....	15
4. VAD BÖR BYGGHERRAR GÖRA?.....	16
4.1 Sveriges byggherrar har ett år på sig att anpassa sig.....	16
4.2 Se till att rätt kompetens finns inom organisationen .....	17
4.3 Se över mallar och andra handlingar .....	17
4.4 Se över rutiner kring överlåtelse av ansvar .....	18
4.5 Se över befintliga och kommande ramavtal .....	19

# 1. Allmänt

## 1.1 Bakgrund och rättslig reglering

Detta dokument syftar till att ge byggherrar en introduktion till Arbetsmiljöverkets nya regelstruktur och hur den påverkar byggherrars ansvar för *byggarbetsmiljön*.

Byggherrars syfte med att låta utföra bygg- och anläggningsarbeten är i regel att använda resultatet av dessa arbeten i sin huvudsakliga verksamhet. Det kan till exempel röra sig om bostäder eller kontor som efter färdigställd entreprenad hyrs ut eller logistik- eller produktionsanläggningar som används för att förvara eller tillverka varor. Dessa huvudsakliga verksamheter kan föranleda arbetsmiljörättsliga skyldigheter för byggherren som inte har med bygg- och anläggningsarbetet att göra (såsom till exempel arbetsgivaransvaret för de egna anställda), men detta ligger utanför denna vägledning.

Den svenska arbetsmiljölagstiftningen styrs i grund och botten av arbetsmiljölagen (1977:1160). Flera av lagens bestämmelser är vida i sina formuleringar. Vad gäller en byggherres särskilda ansvar för byggarbetsmiljön anger lagens 3 kap. 6 § följande:

*”Den som låter utföra ett byggnads- eller anläggningsarbete ska*

- 1. under varje skede av planeringen och projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas när det gäller såväl byggskedet som det framtida brukandet,*
- 2. utse en lämplig byggarbetsmiljösamordnare för planering och projektering av arbetet med de uppgifter som anges i 7 a §, och*
- 3. utse en lämplig byggarbetsmiljösamordnare för utförande av arbetet med de uppgifter som anges i 7 b och 7 f §§.”*

Förutom att utse Bas-P respektive Bas-U ska byggherren alltså *”se till”* att *”arbetsmiljösynpunkter beaktas”*. Själva lagen ger inte någon vägledning om vad detta innebär i detalj. Det har lagstiftaren istället överlämnat åt regeringen och myndigheter som lyder under regeringen. Enligt 4 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter inom lagens tillämpningsområde. Den myndighet som regeringen i sin tur har bestämt är Arbetsmiljöverket (som före år 2001 gick under namnet Arbetarskyddsstyrelsen).

Arbetsmiljöverket kan också meddela om allmänna råd, vilka till skillnad från föreskrifter inte är bindande men som kan få betydelse när de bindande föreskrifterna ska tolkas och tillämpas i det enskilda fallet.

För byggarbetsmiljörelaterade frågor finns idag föreskrifter och allmänna råd i första hand i *Arbetsarkivstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (AFS 1999:3) om byggnads- och anläggningsarbete*, mest kända under beteckningen AFS 1999:3 eller ibland (felaktigt) under beteckningen AFS 2008:16, vilken avser Arbetsmiljöverkets ändringar i AFS 1999:3 från år 2008 (nedan använder vi endast beteckningen "AFS 1999:3"). Vissa relevanta regler finns även i *Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2020:1) om arbetsplatsens utformning*.

Det som nu har ändrats är inte själva lagen utan de föreskrifter och allmänna råd som Arbetsmiljöverket meddelar och som ska precisera lagens innebörd.

## 1.2 Vad innebär reformen?

Genom Arbetsmiljöverkets beslut har samtliga föreskrifter som tidigare meddelats av Arbetsmiljöverket upphävts och ersatts med nya föreskrifter. Detta gäller alltså inte enbart de föreskrifter som rör byggarbetsmiljön och byggherrens skyldigheter utan berör allt från det grundläggande arbetsgivaransvaret till mer specialiserade regler, som till exempel föreskrifter om tillverkning av tryckkärl eller maskiner.

Efter att det nya regelverket träder i kraft kommer följande föreskrifter att gälla:

### *Grundläggande regler för vissa aktörer*

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:3) om projektering och byggarbetsmiljösamordning – grundläggande skyldigheter

### *Produktregler*

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:4) om produkter – maskiner
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:5) om produkter – tryckbärande anordningar
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:6) om produkter – enkla tryckkärl
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:7) om produkter – utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:8) om produkter – förbud att på marknaden släppa ut ledade skärverktyg avsedda för bärbara handhållna röjsågar

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:9) om produkter – stegar, ställningar och viss annan utrustning för arbete på höjd, samt vissa trycksatta anordningar

#### *Övriga regler*

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:10) om risker i arbetsmiljön
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:12) om utformning av arbetsplatser
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:14) om gränsvärden för luftvägsexponering i arbetsmiljön
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:15) om medicinska kontroller i arbetslivet

För byggherrar är det i första hand *Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:3) om projektering och byggarbetsmiljösamordning – grundläggande skyldigheter* som är den centrala föreskriften. För att underlätta läsningen kommer vi i resten av denna vägledning enbart hänvisa till denna som "AFS 2023:3".

Dock måste byggherrar inom ramen för sitt ansvar enligt dessa föreskrifter även känna till vilka andra regler som kan bli aktuella för den specifika byggverksamhet som bedrivs inom byggherrens projekt. Till exempel gäller enligt 2 kap. 8 § *Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:12) om utformning av arbetsplatser* vissa regler om arbetsplatsens utformning för byggherren. Enligt 5 kap. 2 § i *Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten* är byggherren också bland dem som vid sidan av arbetsgivaren är "andra ansvariga" vid byggnads- och anläggningsarbeten.

### **1.3 När börjar reglerna gälla?**

Arbetsmiljöverkets generaldirektör fattade beslut om de nya föreskrifterna den 15 september 2023. Föreskrifterna kommer att **börja gälla den 1 januari 2025**. Denna tid mellan beslutet om de nya föreskrifterna och dagen då de faktiskt kommer att börja gälla kallas här för "implementeringstiden". Under denna tid måste alla berörda aktörer i Sverige vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska uppfylla samtliga krav i det nya regelverket.

## 2. Vad innehåller de nya byggarbetsmiljöreglerna?

### 2.1 Vem riktar sig reglerna till?

Den centrala föreskriften som rör byggarbetsmiljöansvar är nu AFS 2023:3. I 1 kap. 3 § AFS 2023:3 anges det vilka aktörer som ansvarar för att föreskriften följs i olika avseende. De aktörerna är följande:

1. byggherren,
2. byggarbetsmiljösamordnaren för planeringen och projekteringen (Bas P),
3. byggarbetsmiljösamordnaren för utförandet av arbetet (Bas U),
4. byggherrens ställföreträdare (ny benämning på självständig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 c § arbetsmiljölagen)
5. projektörerna, och
6. den som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar.

Föreskriften är uppdelad i kapitel, och varje kapitel inleds med en 1 § som tydligt anger vilka aktörer som ansvarar för att reglerna i det kapitlet följs.

I föreskrifterna introduceras en "person med särskild kompetens", vilken enligt 2 kap. 17 § AFS 2023:3 ska finnas utsedd för tillfälliga konstruktioner och samverkande konstruktioner. Föreskrifter om denna person finns även i 3 kap. 8 § och 4 kap. 18 § AFS 2023:3. Eftersom denna "person med särskild kompetens" inte finns utpekad i själva arbetsmiljölagen så är denne inget nytt ansvarssubjekt enligt arbetsmiljöverket. Däremot förutsätter regelverket att denna person antingen själv är eller är anställd av exempelvis en entreprenör eller projektör. Detta innebär att den aktör som blir utsedd till att ha denna roll också tar på sig ett särskilt ansvar.

En annan viktig ändring är att om Bas-P och Bas-U inte är fysiska personer som personligen utför uppdragen som byggarbetsmiljösamordnare så måste de enligt 2 kap. 9 § AFS 2023:3 förfoga över var sin "handläggare". Enligt definitionen i 1 kap. 4 § AFS 2023:3 är "handläggaren" en person som byggarbetsmiljösamordnaren förfogar över och som är tilldelad samordningsuppgifterna för att handlägga dem. Byggherren är också enligt 2 kap. 12 § AFS 2023:3 skyldig att se till att det framgår vem som är handläggare när en juridisk person utses till Bas-P respektive Bas-U. Detta innebär att även när ett företag utses till Bas-P eller till Bas-U så måste det finnas en namngiven person som ansvarar för att företagets roll som Bas-P eller Bas-U hantearas. Av föreskrifterna framgår att det bara ska finnas en handläggare för Bas-P och en handläggare för Bas-U.

## 2.2 Större fokus på byggherrens ansvar i olika delar av byggprocessen

Vid en övergripande jämförelse med nu gällande föreskrift, AFS 1999:3, kan man konstatera att AFS 2023:3 innehåller fler föreskrifter och att många av dessa föreskrifter innehåller brett formulerade skyldigheter för byggherren samt för Bas-P och Bas-U (för vilka byggherren har ett back-up-ansvar). I sin konsekvensutredning beskriver Arbetsmiljöverket utvecklingen som att principer som redan gäller för det systematiska arbetsmiljöarbetet för de egna anställda nu ska implementeras även för byggarbetsmiljön. Ansvaret för de aktörer som berörs av byggarbetsmiljöreglerna (det vill säga i första hand byggherrar, Bas-P, Bas-U och projektörer) har enligt Arbetsmiljöverket *tydliggjorts och utvecklats*.

En av tankarna bakom de nya reglerna som rör byggarbetsmiljöfrågor är att byggherrens övergripande ansvar för att organisera och ställa krav på arbetsmiljöarbetet i alla skeden av ett bygg- eller anläggningsprojekt ska få en mer framträdande roll. I sin konsekvensutredning är det detta som Arbetsmiljöverket bedömer kommer att medföra de största merkostnaderna för byggherrar jämfört med befintliga regler. Några av de mest centrala föreskrifterna av denna sort redogörs för nedan.

Grundregeln i 2 kap. 2 § AFS 2023:3 är att den organisation och de resurser som arbetsmiljön kräver finns på plats under hela projektet. I kommentarstexten till den nya föreskriften exemplifierar Arbetsmiljöverket begreppet ”resurser” med tid, pengar, personal och kunskap. Byggherren ska även enligt 2 kap. 18 § AFS 2023:3 fortlöpande följa upp arbetsmiljöarbetet genom att se till att Bas-P och Bas-U har förutsättningar att utföra sina arbetsmiljöuppgifter och att de faktiskt gör det. Vad gäller Bas-P:s arbete gäller motsvarande i huvudsak redan enligt 10 § *Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2020:1) om arbetsplatsens utformning*. Resten av 2 kap. 18 § AFS 2023:3 är ny och bygger på 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen, som anger att byggherren inte befrias från ansvar för de uppgifter som byggarbetsmiljösamordnarna har, även om någon annan utses till Bas-P eller Bas-U.

Enligt 2 kap. 4 § AFS 2023:3 ska byggherren ha rutiner för sitt arbetsmiljöarbete. Även om det inte finns något uttryckligt krav på att rutinerna ska vara skriftliga kan det i praktiken bli svårt att uppfylla detta krav utan att på ett konkret sätt definiera vilka rutiner som man har som byggherre och sådant arbete utmynnar i regel i några fastslagna dokument. Om det saknas skriftliga rutiner kan det också bli svårt för byggherren att vid en olycka eller i samband med en inspektion redogöra för rutinerna. Detta kan föranleda ett behov för byggherrar att ta fram styrande dokument som beskriver dessa rutiner.

I 2 kap. 15 § AFS 2023:3 finns även ett krav på att byggherren ska tydliggöra vem eller vilka inom byggherrens organisation som har i uppgift att se till att byggarbetsmiljöuppgifterna i byggprojektet utförs samt att byggherren ska ha arbetsmiljökompetens som motsvarar byggprojektets storlek, komplexitet och risknivå. Enligt kommentarstexten kan den interna ansvarsfördelningen bland annat diskuteras under inledande möten och tydliggöras i förhandsanmälan och i arbetsmiljöplanen. Om byggherren vill uppdra åt Bas-P att bevaka byggherrens uppgifter enligt 9 kap. AFS 2023:3 så bör detta enligt kommentaren tydliggöras.

Byggherren ges också ett särskilt ansvar för att se till att projektets tidsplanering är realistisk och att arbetena kan utföras utan arbetsmiljörisker grundade i tidsbrist (2 kap. 5 § AFS 2023:3) samt se till att tidplanen följs upp ur arbetsmiljösynpunkt och justeras eller andra åtgärder vidtas (2 kap. 6 § AFS 2023:3).

I 2 kap. 20 § AFS 2023:3 finns nu även en uttrycklig skyldighet för byggherren att se till att arbete som medför en allvarlig risk för ohälsa eller olycksfall avbryts eller förändras i den omfattning som krävs för att arbetsmiljörisken ska åtgärdas.

Ovanstående föreskrifter visar att det nya regelverket lägger ett tydligt fokus på byggherrens systematiska arbetsmiljöarbete i flera avseenden. Detta innebär ett förtydligande av byggherrens skyldighet att ställa krav och löpande kontrollera att kraven uppfylls av Bas-P eller Bas-U samt av upphandlade entreprenörer, projektörer och andra aktörer.

### **2.3 Arbetsmiljöplanen ska tas fram tidigare och innehålla mer**

Reglerna om arbetsmiljöplanen finns nu i 11 kap. AFS 2023:3. Arbetsmiljöplanen är sedan tidigare ett centralt dokument i byggarbetsmiljöarbetet. Det nya regelverket syftar delvis till att förtydliga när arbetsmiljöplanen ska tas fram och vad denna ska innehålla. Enligt 11 kap. 3-4 §§ AFS 2023:3 ska arbetsmiljöplanen påbörjas tidigt i planeringen och projekteringen för att sedan löpande uppdateras utifrån de uppgifter som vid varje tillfälle är kända i projektet.

Enligt 11 kap. 7 § AFS 2023:3 ska planen redan under planerings- och projekteringskedet innehålla det som framgår av 11 kap. 9 och 12 §§ AFS 2023:3. Detta innebär att planen redan i detta skede behöver innehålla en beskrivning av hur projektets arbetsmiljöarbete organiseras och bedrivs, kontaktuppgifter till personer i byggprojektet som har arbetsmiljöuppgifter, rutinerna för samordning och arbetsmiljöarbete (11 kap. 9 § AFS 2023:3) samt de särskilda arbetsmiljöriskerna i projektet (de så kallade tretton riskerna) och hur dessa ska hanteras (11 kap. 12 §§ AFS 2023:3). Hittills har samtliga krav på vad en arbetsmiljöplan ska innehålla avsett vad den ska



innehålla i sitt slutliga format, det vill säga när entreprenadens utförandeskede påbörjas.

När det första byggnads- och anläggningsarbetet påbörjas ska arbetsmiljöplanen dessutom innehålla följande:

- De gemensamma ordnings- och skyddsregler (11 kap. 10 § AFS 2023:3).
- En beskrivning av hur samordning med annan verksamhet om sådan pågår samtidigt (11 kap. 11 § AFS 2023:3).

Av det ovan anförda framgår att Arbetsmiljöverket har utvecklat och konkretiserat vad som ska ingå i en arbetsmiljöplan jämfört med motsvarande punkter i AFS 1999:3.

Allt detta innebär att en arbetsmiljöplan sannolikt kommer att behöva innehålla flera längre, beskrivande texter än vad som normalt har varit fallet hittills, inte minst då även arbetsmiljöarbetet under planerings- och projekteringskedet ska beskrivas. Detta står delvis i kontrast till kravet i 11 kap. 5 § AFS 2023:3, som anger att *"[a]lla som arbetar på byggarbetsplatsen ska enkelt kunna ta del av och lätt kunna förstå de delar av arbetsmiljöplanen som berör dem"*. Ordnings- och skyddsregler enligt 11 kap. 10 § AFS 2023:3 kan sannolikt göras tydliga och lätta att förstå, men 11 kap. 9 § och 11 § AFS 2023:3 avser mer abstrakta och komplexa organisatoriska frågor. Byggherren måste se till att arbetsmiljöplanen är tillräckligt beskrivande och detaljerad för att uppfylla kraven i 11 kap. 9 § och 11 § AFS 2023:3 men samtidigt strukturerad så att den i relevanta delar är tillräckligt lättläst för personer med varierande yrkesbakgrund och språkkunskaper.

I 11 kap. 13-14 §§ AFS 2023:3 hittar man nu regler om en generell arbetsmiljöplan, vilken kan användas om man som byggherre utför ett flertal likartade och kortvariga entreprenader under liknande förutsättningar. Denna generella arbetsmiljöplan är tänkt att upprättas vid exempelvis löpande underhållsarbeten och får inte tillämpas när arbetet pågår under mer än två dagar i följd. Istället för att upprätta en särskild arbetsmiljöplan för varje sådant projekt kan man använda samma plan för flera entreprenader. Det är dock viktigt att denna plan innehåller en beskrivning av hur oidentifierade risker ska omhändertas när de uppstår.

## 2.4 Tydligare krav vid överlåtelse av ansvar till självständig uppdragstagare

Enligt 3 kap. 7 c § arbetsmiljölagen får en byggherre genom ett skriftligt avtal överlåta samtliga sina skyldigheter för byggarbetsmiljön till en uppdragstagare i den mån uppdragstagaren har fått i uppdrag att *självständigt* ansvara för planering och

projektering eller arbetets utförande. Denne självständiga uppdragstagare benämns nu i det nya regelverket som "byggherrens ställföreträdare". I denna vägledning används dock lagtextens begrepp "uppdragstagare".

Arbetsmiljöverket uppmärksammar i sin konsekvensutredning att många byggherrar idag med stöd av 3 kap. 7 c § arbetsmiljölagen skriver över sitt ansvar till projektorer eller entreprenörer och utser dem till uppdragstagare trots att lagens krav på självständighet inte uppfylls. Därför förtydligar 5 kap. i AFS 2023:3 förutsättningarna för sådana överlåtelser. De nya allmänna råden understryker hur högt kravet på självständighet är ställt och anger uttryckligen att sidoentreprenörer medför att kravet på självständighet inte är uppfyllt. Vidare förtydligas det att byggherren behöver bevisa att lagens förutsättningar för överlåtelse är uppfyllda. Det räcker alltså inte att bara visa upp det skriftliga avtalet, vilket i regel är ett avtal på en sida och inte sällan bara ett ifyllt malldokument.

De nya föreskrifterna avseende uppdragstagare signalerar möjligen att Arbetsmiljöverket i större utsträckning vill se till att byggherrar som huvudregel själva hanterar byggarbetsmiljöfrågorna och endast överlåter ansvaret i de begränsade fall där lagen verkligen tillåter det. Vår slutsats är att de nya reglerna kan göra det svårare för byggherrar att överlåta ansvaret, i vart fall om de kombineras med förnyat fokus på frågan från myndigheternas sida. Om detta stämmer, kan många byggherrar i Sverige själva behöva hantera ansvaret för byggarbetsmiljön för att kunna vara säkra på att de håller sig på rätt sida av lagen.

## 2.5 Överlappning med entreprenörens arbetsgivaransvar

*Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten* (nedan "AFS 2023:13") innehåller föreskrifter om hantering av risker vid vissa typer av arbeten. I 5 kap. AFS 2023:13 regleras byggnadsarbete och anläggningsarbete. Föreskrifterna är primärt riktade mot den arbetsgivare som anställer eller hyr in de arbetstagare som utför arbetena ifråga. Enligt 5 kap. 2 § AFS 2023:13 är vissa aktörer (bland andra byggherre, Bas-U och Bas-P) "andra ansvariga". Detta innebär att när någon enskild paragraf i 5 kap. AFS 2023:13 pekar ut "andra ansvariga" så har byggherren också ett ansvar för att uppfylla kravet i bestämmelsen och detta ansvar existerar parallellt med arbetsgivarens ansvar.

Ett exempel på detta är 5 kap. 26 § AFS 2023:13. Enligt denna bestämmelse ska arbetsgivaren *och andra ansvariga* innan arbetena påbörjas undersöka om det finns installationer eller ledningar i marken, eller i befintliga delar av en byggnad eller anläggning som kan beröras av arbetena. Ansvaret avser ledningar för el, gas och vat-

ten och syftet med bestämmelsen är att förebygga olyckor som beror på att arbetstagarer oavsiktligen kommer åt ledningar som är inbyggda eller dolda i mark. Eftersom byggherren enligt 5 kap. 2 § AFS 2023:13 ingår i förteckningen över "andra ansvariga" innebär det att byggherren och arbetsgivaren har varsin skyldighet att genomföra undersökningarna ifråga. Om undersökningen inte genomförts eller genomförts på ett bristfälligt sätt kan såväl byggherren som arbetsgivaren ställas till svars för detta.

## 3. Hur sanktioneras arbetsmiljöregler?

### 3.1 Allmänt

En fråga är hur byggherrar i praktiken straffas eller på annat sätt sanktioneras i de fall där myndigheterna inte anser att byggherrarna har uppfyllt sina skyldigheter enligt det arbetsmiljörättsliga regelverket och hur dessa sanktioner kan påverkas av de nya reglerna. Dessa sanktioner har i princip inte ändrats genom de nya reglerna. Däremot finns det potentiellt nya regler som dessa sanktioner kan tillämpas på. I detta avsnitt går vi därför igenom de huvudsakliga konsekvenser som kan drabba en byggherre.

### 3.2 Kort om arbetsmiljöbrotten

Att bryta mot arbetsmiljörättsliga regler kan innebära att man gör sig skyldig till ett brott. Rent definitionsmässigt är ett brott en handling som är förbjuden och för vilken straff utgår. Förenklat kan man säga att de straff som finns enligt svensk rätt är fängelse, villkorlig dom, samhällstjänst, dagsböter (det vill säga inkomstbaserade böter) eller penningböter (som t ex trafikböter). I en byggarbetsmiljökontext är det brott som kan vara aktuellt i första hand arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken (1962:700):

*"Om brott, som i 7--9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott till straff som i nämnda lagrum sägs."*

Arbetsmiljöbrott begås alltså genom att man begår något av de angivna brotten (det vill säga vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller framkallande av fara för annan) och gör det genom att åsidosätta sina skyldigheter genom arbetsmiljölagen (inklusive de föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av arbetsmiljölagen). Den formella brottsrubriceringen blir då "arbetsmiljöbrott genom vållande till annans död/vållande till kroppsskada/framkallande av fara för annan".

Det allvarligaste av arbetsmiljöbrotten är vållande till annans död enligt 3 kap. 7 § brottsbalken:

*”Den som av oaktsamhet orsakar annans död, döms för vållande till annans död till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.*

*Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas*

- 1. om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag, eller*
- 2. om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har varit påverkad av alkohol eller något annat medel eller annars gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag. Lag (2010:370).”*

Vållande till annans död är det brott som blir aktuellt vid dödsolyckor på byggarbetsplatser. När byggarbetare omkommit som en följd av en arbetsplatsolycka utredder polis och åklagare vilka aktörer som kan ha gjort sig skyldiga till detta brott.

Om någon skadas utan att skadan leder till dödsfall aktualiseras istället vållande till kroppsskada enligt 3 kap. 8 § brottsbalken:

*”Den som av oaktsamhet orsakar annan person sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, döms för vållande till kroppsskada eller sjukdom till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas*

- 1. om gärningen har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag, eller*
- 2. om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har varit påverkad av alkohol eller något annat medel eller annars gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag. Lag (2001:348).”*

De enda skador som utesluts från vållande till kroppsskada är de som är ”ringa”, det vill säga i princip försumbara. Vid de olyckor eller tillbud där ingen människa har skadats kan istället brottet framkallande av fara för annan enligt 3 kap 9 § vara aktuellt:

*”Utsätter någon av grov oaktsamhet annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, dömes för framkallande av fara för annan till böter eller fängelse i högst två år.”*

Arbetsmiljöbrott genom framkallande av fara för annan kan också teoretiskt sett tillämpas vid säkerhetsbrister och liknande som uppdagas innan en olycka skett men som ändå inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Skillnaden mot de andra ovan beskrivna arbetsmiljöbrotten är att det krävs att den som begår brottet är ”grovt oaktsam”, inte bara ”vanlig” oaktsamhet. Detta högre krav medför att det är svårare att hålla någon straffrättsligt ansvarig innan en olycka faktiskt har skett. Ofta innebär detta att straffrättsliga sanktioner inte förekommer när ingen har skadats allvarligt.

### **3.3 Straffrättsliga sanktioner – mot byggherrens företrädare**

Vem löper då en risk att åtalas för de arbetsmiljöbrott som beskrivits ovan? Utgångspunkten är att företag kan begå brott, men kan i sig inte straffas (se dock avsnitt 3.4 nedan om företagsbot). När ett brott begås av ett företag straffas istället de personer som företräder företaget. Utgångspunkten är att den högsta ledningen för företaget, det vill säga styrelsen och verkställande direktören om sådan finns, som i första hand företräder företaget och då kan straffas för de brott som företaget begår. Detta grundar sig på att det är dessa personer som bestämmer över hela företaget och som har möjlighet att påverka dess verksamhet.

Undantaget är om det finns chefer som har fått i uppdrag att ansvara för arbetsuppgifter i vilka det ingår att exempelvis styra över byggarbetsmiljön i bolagets projekt. Detta benämns ofta något felaktigt som ”delegation” eller ”delegering” av ansvar, men det är egentligen inte själva ansvaret som delegeras. Det som egentligen avses är en fördelning av de arbetsuppgifter som medför ett ansvar.

För att en arbetsfördelning i denna bemärkelse ska vara giltig behöver byggherrens organisation ha ett reellt behov av en sådan intern fördelning av arbetsuppgifter. Den person som övertar arbetsuppgifterna måste även ha tillräcklig utbildning, erfarenhet och kompetens för att kunna sköta dem samt tilldelas de resurser och den beslutsfrihet som krävs för att genomföra arbetsuppgifterna. I en byggarbetsmiljökontext innebär det att när ett brott har begåtts, så kommer polis och åklagare försöka utreda vem som inom organisationen hade arbetsuppgiften att hantera byggherrens byggarbetsmiljöansvar. Eftersom byggherren genom 2 kap. 15 § AFS 2023:3 nu får en uttrycklig skyldighet att tydliggöra denna fördelning finns det ytterligare en grund för de utredande myndigheterna att kräva ett snabbt svar på denna fråga.

Företrädare för olika aktörer kan åtalas tillsammans för samma olycka. Hypotetiskt skulle en företrädare för byggherren, företrädare för Bas-U och företrädare för den omkomnes arbetsgivare kunna åtalas samtidigt. I praxis har ofta chefer på mellannivå åtalats vid allvarliga olyckor, men eftersom dessa personer ofta är ostraffade och lever under ordnade förhållanden är fängelse sällan aktuellt. Ofta döms de istället till en villkorlig dom och dagsböter. För de flesta är att bli dömd för brott efter en rättegång en allvarlig händelse i sig.

### 3.4 Straffrättsliga sanktioner – mot byggherren som organisation

Om det har konstaterats att byggherren som organisation har begått ett arbetsmiljöbrott kan en åklagare rikta straffrättsliga sanktioner mot själva företaget. I första hand är det i form av så kallad företagsbot. Reglerna om detta finns i 36 kap. 7 § brottsbalken:

*”På yrkande av allmän åklagare ska ett företag åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av*

1. *näringsverksamhet,*
2. *sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller*
3. *annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget.”*

*För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också*

1. *att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller*
2. *att brottet har begåtts av*
  - a. *en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller*
  - b. *en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.*

*Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer.*

*Första stycket gäller inte, om brottet varit riktat mot företaget. Lag (2019:829).”*

En företagsbot kan vara 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Även om företagsbot rent straffrättsligt inte betraktas som ett "straff" utan som en "särskild rättsverkan av brott" är företagsboten det viktigaste verktyget som en åklagare har för att sanktionera företag som inte gjort allt vad som rimligen hade kunnat krävas för att förebygga brottslighet i sin affärsverksamhet. En företagsbot utesluter i sig inte möjligheten till åtal av enskilda personer.

### 3.5 Sanktionsavgifter och förelägganden – ett exempel från verkligheten

En byggherre kan drabbas av sanktionsavgifter efter beslut av Arbetsmiljöverket och förvaltningsdomstolarna. Sanktionsavgifter innebär att byggherren anses ha brutit mot lagstiftningen utan att det är kriminellt. Sanktioner och förelägganden riktas alltid mot byggherren som organisation och inte mot enskilda anställda.

Arbetsmiljöverket kan vid inspektioner utfärda sanktionsavgifter och vitessanktionerade förbud mot att till exempel låta ett arbetsmoment utföras på ett visst sätt. Processen för vitessanktionen börjar med ett föreläggande från Arbetsmiljöverket där det ska stå vad byggherren måste göra alternativt inte får göra. Om byggherren efter myndighetens beslut bryter mot föreläggandet kan byggherren bli dömd att betala det angivna vitet. Ett exempel på vitessanktionerade förbud riktade mot en byggherre är Arbetsmiljöverkets agerande mot Trafikverket i januari 2019 i samband med projekt E4 Förbifart Stockholm.

I ärendet mot Trafikverket rörde det sig om bergförstärkning i en tunnel. Arbetet skedde genom montage av långa bergbultar som fördes in i borrarade hål som sedan fylldes med betong. Arbetsmiljöverket noterade vid en inspektion att bultarna, som var flera meter långa och vägde tiotals kilo vardera, manuellt fördes in i de borrarade hålen av de entreprenörer som hade handlats upp av Trafikverket. Arbetet innebar tunga lyft över axelhöjd och ansågs innebära risk för förslitningsskador.

Arbetsmiljöverkets beslut innebar bland annat ett föreläggande vid vite att se till att arbetet kunde utföras utan "*risk för belastningsskador på så väl lång som kort sikt*", att se till att arbetet var "*anpassat till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället*" och tillåta användning av hjälpmedel som gjorde att man kunde undvika tung manuell hantering. Trafikverket skulle också se till att hänsyn togs vid val av bult och att lämplig utrustning användes. Om Trafikverket inte vidtog dessa åtgärder senast den 15 juni 2019 skulle ett vite om 1 000 000 kr utgå, det vill säga en form av administrativ sanktionsavgift. I sin motivering till beslutet beskrev Arbetsmiljöverket på en övergripande nivå vilka risker som finns med manuellt arbete av det slag som var aktuellt och hur olika entreprenörer hade tagit fram metoder för att använda sig av maskiner för arbetet.

Trafikverket överklagade Arbetsmiljöverkets beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Ett av de argument som Trafikverket framförde var att föreläggandet var så pass vagt att det inte gick att bedöma vilka konkreta åtgärder som Trafikverket behövde vidta för att följa föreläggandet och undvika att dömas att betala ut ett vite. Trafikverket pekade även på att ansvaret för att välja metod i detta fall låg på de enskilda entreprenörerna, som är skyldiga att beakta arbetsmiljön för sina anställda.

Förvaltningsrätten i Stockholm meddelade dom den 14 juni 2019 i sitt mål 4619-19 och valde att gå på Arbetsmiljöverkets linje. Domstolen konstaterade att flera aktörer kan ha ett överlappande ansvar för arbetsmiljöfrågor och att Trafikverket som byggherre hade en möjlighet att se till att arbetsmiljöbrister åtgärdades i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreläggande. Dessutom ansåg förvaltningsrätten att föreläggandet var tillräckligt tydlig när det lästes tillsammans med Arbetsmiljöverkets motivering till beslutet.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Stockholm, som meddelade dom den 26 mars 2020 i mål 4914-19. Kammarrätten gjorde en annan bedömning än förvaltningsrätten och fann att Arbetsmiljöverkets föreläggande var för otydligt då det av beslutet och motiveringen inte gick att förstå vilka åtgärder Trafikverket som byggherre behövde vidta för att inte bli skyldigt att betala vitem. En viktig punkt i kammarrättens resonemang var att föreläggandet om att arbetet med bultförstärkning skulle utföras *utan risk* var otydligt då *allt arbete* av den aktuella typen är förenat med *vissa risker*. Här slog kammarrätten fast att arbetsmiljöarbetet handlar om att så långt det går minska riskerna och att Arbetsmiljöverkets föreläggande måste ta sikte på vissa konkreta åtgärder som minskar dessa risker.

Fallet illustrerar spänningen mellan arbetsmiljöregelverkets generella regler och kraven på att ett föreläggande ska vara så pass konkret och tydligt att byggherren vet vad denne behöver göra eller inte göra för att följa det. När byggherrens övergripande roll nu får en mer framträdande roll i de nya föreskrifterna kan det möjligen finnas fler och tydligare paragrafer som Arbetsmiljöverket kan använda som grund för sina förelägganden.

### **3.6 Hur påverkas straff och administrativa åtgärder av de nya reglerna?**

Vid en första analys av det nya regelverket är det i stort sett samma ansvar som enligt tidigare regler. Någon lagstiftning har inte ändrats utan detta rör sig om nya myndighetsföreskrifter meddelad med stöd av den befintliga arbetsmiljölagen.



Hur åklagarnas och domstolarnas tolkning och tillämpning av arbetsmiljöbrotten kommer att utvecklas utifrån de nya reglerna är idag okänt, men med fler arbetsmiljöföreskrifter så kan det bli lättare att i den nya föreskriftstexten hitta en beskrivning som tydligt beskriver vad byggherren borde ha gjort för att förhindra en olycka som har inträffat. De nya reglerna har också ett tydligare fokus på det löpande förebyggande arbetet, vilket rätt utfört ska se till att inga allvarliga olyckor inträffar. De nya reglerna utvidgar sannolikt inte det handlande som går att åtala, men det kan bli tydligare i efterhand att kraven inte har uppfyllts. Till exempel anges det i 2 kap. 5 § AFS 2023:3 att byggherren ska se till att det finns en realistisk tidplan så att arbetena kan utföras utan risker som beror på tidsbrist vid samordningen. Detta skulle kunna innebära att det blir lättare för åklagare att peka på den nya föreskriftstexten om det sker en olycka som beror på stress. Sammantaget kan det inte uteslutas att det framöver blir lättare att underbygga ett påstående om att en byggherre (eller annan aktör inom entreprenaden) ”*uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom*”, vilket i sin tur skulle kunna få genomslag i senare praxis.

På motsvarande sätt kan Arbetsmiljöverket i sin tillsyn ha bättre stöd för att en byggherre inte gör det som åligger denne. Det nya regelverkets fokus på systematiskt och förebyggande arbete kan medföra att förelägganden av det slag som förekom i projektet Förbifart Stockholm blir vanligare, i vart fall i komplicerade eller mer uppmärksammade projekt.

En annan beaktansvärd risk är att såväl Arbetsmiljöverket som Åklagarmyndigheten utifrån de nya reglerna gör mer noggranna granskningar av felaktiga överlåtelse av arbetsmiljöansvaret. Detta kan innebära att byggherrar som tror sig ha överlåtit ansvaret plötsligt får reda på att ansvaret ligger kvar hos dem.

## 4. Vad bör byggherrar göra?

### 4.1 Sveriges byggherrar har ett år på sig att anpassa sig

Implementeringstiden för de nya föreskrifterna är mer än ett år räknat från beslutet i september 2023. Detta innebär att regelverket i dess helhet är beslutat med bindande verkan men att reglerna inte börjar gälla förrän den 1 januari 2025. Det kan låta som en förhållandevis lång tid, men under denna tid är det mycket som behöver göras i en typisk byggherres organisation. Nedan följer ett antal exempel på åtgärder som en byggherre kan behöva vidta för att förbereda sig på det nya regelverket.

## 4.2 Se till att rätt kompetens finns inom organisationen

En byggherre bör börja denna process med att se över sin organisation och vilken kompetens som personalen besitter. Detta kan man göra genom att inventera den egna verksamheten:

- Vilken bakgrund och erfarenhet har våra anställda?
- Vilka projekt har vi normalt och vilka risker finns typiskt sett i våra projekt?
- Vilka konsulter och entreprenörer brukar vi normalt sätt handla upp och vilka styrkor/svagheter har de inom arbetsmiljöområdet?

En första åtgärd lär vara att se till att berörd personal på olika nivåer bekantar sig med det nya regelverket, vilka föreskrifter som nu finns, vad som står i dem och den övergripande strukturen så att de vet ungefär var man ska leta efter föreskrifter på olika teman. Även i den del där innehållet i föreskrifterna i sig inte är nytt kan man behöva förstå hur de nya formuleringarna hänger ihop med vad som tidigare gällde. De nya föreskrifterna kan ses som ett bra tillfälle för ett generellt kompetenslyft inom hela personalstyrkan.

Vilken typ av projekt som handlas upp och genomförs blir en viktig faktor vid bedömningen av vilken kompetens som kan behövas inom organisationen. I den analysen behöver byggherren också beakta definitionen av byggnads- och anläggningsarbete i 1 kap. 2 § i AFS 2023:3. Denna definition motsvarar det som gäller enligt AFS 1999:3, och av särskilt intresse är som tidigare gränsdragningen mellan underhållsarbeten som till exempel reparationer och löpande underhåll å ena sidan och driftsarbeten å andra sidan.

Vad gäller frågan om de aktörer som normalt handlas upp kan det nya regelverket innebära att byggherren antingen behöver ställa annorlunda krav på dessa aktörers arbete eller helt enkelt implementera andra rutiner för samverkan mellan byggherren å ena sidan och de upphandlade aktörerna å andra sidan.

## 4.3 Se över mallar och andra handlingar

De nya föreskrifterna kan även föranleda ett behov av att se över de malldokument som finns inom organisationen. Mallar behöver alltid vara levande dokument som uppdateras utifrån erfarenheter inom organisationen och ändrade förhållanden i omvärlden, såsom ny lagstiftning eller nya myndighetsföreskrifter. På så sätt säkerställs att hänvisningar till lagar och föreskrifter är uppdaterade med rätt beteckningar. Det kan till exempel vid en första anblick verka bra att man i administrativa

föreskrifter kräver att entreprenören ska följa "jämställdhetslagen", men hänvisningen är inte korrekt. Denna lag, med nummer 1991:433, upphävdes den 1 januari 2009 och ersattes av diskrimineringslagen (2008:567).

Följande lista utgör exempel på malldokument som kan innehålla referenser till AFS 1999:3 eller andra snart upphävda föreskrifter eller som kan innehålla terminologi, formuleringar och begrepp som inte längre är aktuella:

- Kontraktsmallar för upprättande av kontrakt med entreprenörer och konsulter. Även avtal med aktörer som utför arbeten som byggherrens organisation ser som "drift" av byggnaden eller anläggningen men som kan anses utgöra bygg- eller anläggningsarbete i den vida bemärkelse som följer av arbetsmiljölagstiftningen.
- Mallar för administrativa föreskrifter (så kallade AF-delar).
- Mallar för projekteringsanvisningar.
- Mallar för kravspecifikationer för utvärdering av t.ex. Bas-P/Bas-U eller av referensuppdrag.
- Mallar för arbetsmiljöplaner, checklistor och riskbedömningar.
- Mallar för protokoll från startmöten, byggmöten, skyddsronder med mera.
- Mallar för intern fördelning av arbetsuppgifter med bäring på byggarbetsmiljö (vilket ibland felaktigt kallas för "delegation" eller "delegering").

Även andra dokument kan behöva ses över om de hänvisar till de äldre föreskrifterna, till exempel interna riktlinjer, policydokument eller styrdokument för fastigheter.

#### **4.4 Se över rutiner kring överlåtelse av ansvar**

Byggherrar bör se över sina rutiner för att delegera byggarbetsmiljöansvaret till självständig uppdragstagare (i de nya föreskrifterna kallad byggherrens ställföreträdare). Om detta är någonting som sker regelmässigt bör man utreda och klargöra om alla uppdragstagare man anlitar verkligen har den självständighet som lagen kräver. Även om lagkraven inte har förändrats ställs det i de nya föreskrifterna mer uttryckliga krav på redovisning av att dessa krav är uppfylla. De nya föreskrifterna kan även vara en indikation på att Arbetsmiljöverket avser att i större utsträckning kontrollera och vidta åtgärder mot byggherrar som överlåter ansvaret utan att lagkraven är uppfyllda.

#### 4.5 Se över befintliga och kommande ramavtal

Ramavtal för entreprenader eller för exempelvis projekterande konsulter innebär särskilda utmaningar eftersom dessa ramavtal kan gälla under en lång tid. Under implementeringstiden är två kategorier av ramavtal av särskilt intresse.

**Den första kategorin** är ramavtal som handlas upp under implementeringstiden men som kommer att fortsätta gälla efter att det nya regelverket träder i kraft. Dessa ramavtal behöver anpassas till det nya regelverket redan från början. Mallar behöver kontrolleras och uppdateras så att hänvisningar till de nya paragraferna i de nya föreskrifterna blir korrekta och att rätt terminologi används (till exempel att "Byggherrens ställföreträdare" används istället för "självständig uppdragstagare"). Innan upphandlingen påbörjas behöver man som byggherre också genomföra en noggrann analys för att identifiera om de nya föreskrifterna föranleder ett behov för någon av parterna att agera annorlunda än tidigare (till exempel genom att implementera nya rutiner för kontroll och uppföljning).

**Den andra kategorin** är ramavtal som handlats upp innan de nya föreskrifterna beslutades i september 2023 men som fortsätter vara giltiga efter att det nya regelverket träder i kraft (vare sig detta är en följd av avtalets löptid eller exempelvis en option eller liknande). Dessa avtal behöver ses på ungefär samma sätt som de i den första kategorin. Skillnaden är endast att analysen i detta fall görs med utgångspunkt i redan giltiga avtal som därför kanske behöver revideras eller i var fall förtydligas i förhållande till det nya regelverket. I några fall kan ett tilläggsavtal eventuellt behövas.

I båda fallen är det övergripande målet att säkerställa att ramavtalen är i linje med arbetsmiljöreglerna och det nya regelverket samt att arbetet följer lagstiftningen oavsett om det handlar om nya eller befintliga avtal. De nya arbetsmiljöreglerna är som ovan nämnt tvingande och gäller oavsett vad som avtalats om. Det ligger i båda parternas intresse att analysera och överväga i vilken utsträckning de nya reglerna föranleder ett behov för parterna att justera antingen avtalet som sådant eller olika aspekter kring avtalets tolkning och praktiska tillämpning.



Byggherrarna är en intresseförening för professionella byggherrar som arbetar för att stärka och utveckla byggherrerollen och det svenska samhällsbyggandet.

