



NOTAT

Redegørelse for klagesager på arbejdsmiljøområdet i 2022

April 2023

Arbejdstilsynet afgiver hvert år en redegørelse for tilsynets behandling af klagesager. Neden for følger redegørelsen for behandlingen af klagesager i 2022.

Sammenfatning

Arbejdstilsynet har gennem mange år haft en lav klageprocent, og også i 2022 er det kun få af tilsynets afgørelser, der påklages. I år ligger klageprocenten på 1,5 pct.

Antallet af afgørelser, som er blevet ophævet eller omgjort, ligger på niveau med 2021. Arbejdstilsynet har selv ophævet 24 pct. af de påklagede afgørelser, hvilket er en smule lavere end 2021, hvor det var 28 pct. Antallet af afgørelser, som omgøres af Arbejdstilsynets klagenævnet, er 10 pct. mod 13 pct. i 2021.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klagesager er 42 dage, hvilket er på niveau med 2021, hvor den var 41 dage.

Arbejdstilsynet vurderer, at fastholdelsen af det forholdsvis lave antal ophævede og omgjorte sager bl.a. skyldes det fortsatte fokus på kvalitet i afgørelser, som Arbejdstilsynet har. Arbejdstilsynet har arbejdet målrettet med at understøtte, at der træffes juridisk rigtige og forståelige afgørelser i forhold til virksomhederne.

Arbejdstilsynet fortsætter også frem over dette arbejde, bl.a. med tilbagevendende kvalitetsmålinger af afgørelser med efterfølgende opfølgningstiltag.

Nedenfor følger en mere detaljeret redegørelse for behandlingen af klagesager i Arbejdstilsynet.

Del 1. Antal afgørelser ophævet af Arbejdstilsynet i remonstrationsperioden i 2022 og baggrunden herfor

Arbejdstilsynet har i 2022 afgivet 20.664 afgørelser¹ inden for arbejdsmiljøområdet.

Arbejdstilsynet **modtog** i 2022 klage over 328 arbejdsmiljøafgørelser. Det svarer til en klageprocent på 1,6 pct.

299 af de 328 indkomne klager er nedenfor fordelt på de 7 største AMP emner.

¹ Inklusiv afgørelser om kompetencepåbud.

Tabel 1. Fordeling af indkomne klager på AMP-emner

AMP emne	Antal
Bygherrer, udbydere mv.	15
Kemi, støv og biologi	38
Krav til egenindsatsen (APV mm.)	49
Muskel- og skeletbesvær (ergonomi)	14
Psykisk arbejdsmiljø	26
Ukendt ²	17
Ulykkesrisici, fx nedstyrtning og maskinsikkerhed	140

Af de 328 påklagede afgørelser blev 22 trukket tilbage af virksomheden. De resterende 306 påklagede afgørelser svarer til en faktisk klageprocent på 1,5 pct. (oprundet). Klageprocenten var for 2021 beregnet til 1,4 pct. Der er således tale om samme niveau som sidste år.

Nedenstående tabel viser udviklingen i antallet af påklagede afgørelser de seneste år.

Tabel 2. Udviklingen i antallet af påklagede afgørelser

	2019	2020	2021	2022
Påklagede afgørelser	360	264	270	328

I 2022 **behandlede** Arbejdstilsynet klage over 317 afgørelser, heraf 19 afgørelser påklaget i 2021.

Af de 317 behandlede påklagede afgørelser blev 224 oversendt til Arbejds miljøkla- genævnet, 22 blev trukket tilbage af klageren, mens Arbejdstilsynet valgte at op- hæve 71 påklagede afgørelser og dermed ikke videresende disse til klagenævnet.

Tabel 3. Behandlede klager i 2022

Oversendt til AMK	224
Ophævet af AT	71
Trukket af klager	22
I alt	317

Sager ophævet i remonstrationsperioden

De 71 ophævede afgørelser svarer til en ophævelsesprocent på 24 pct. Det bemærkes hertil, at ophævelsesprocenten er beregnet på baggrund af de reelt behandlede klager. Dvs. antal behandlede afgørelser fratrukket de klager, som er trukket tilbage af klager.

Ophævelsesprocenten har i årene 2019, 2020 og 2021 været henholdsvis 34 pct., 27 pct. og 28 pct., så ophævelsesprocenten i 2022 er faldet lidt og ligger under gennemsnittet for de forudgående år.

² Ukendt indeholder klager over fx kompetencepåbud (mange) og dispensationer

Gennemgangen viser, at 39 pct. (i alt 28) af de afgørelser, der blev ophævet i remonstrationsperioden, blev ophævet på grund af indholdsmæssige mangler i afgørelserne, som fx mangelfuld beskrivelse eller uklarhed.

31 pct. (i alt 22) er ophævet som følge af nye oplysninger i sagerne. 14 pct. af afgørelserne (i alt 10) er ophævet på grund af et ændret fagligt skøn. 9 pct. (i alt 6) er ophævet som konsekvens af ophævelse af underliggende påbud, fx kompetencepåbud, hvor det materielle påbud er ophævet.

6 pct. (i alt 4) blev ophævet på grund af formelle fejl. Det kan fx dreje sig om, at der ikke er sket fornøden partshøring. 1 pct. (1 afgørelse) blev ophævet på grund af en skabelonfejl.

Del 2. Antal afgjorte klagesager fra Arbejdsmiljøklagenævnet i 2022 og baggrunden for hjemvisninger og ophævelser

Det fremgår af oplysninger til brug for Arbejdsmiljøklagenævnets årsberetning for 2022, at klagenævnet i 2022 traf i alt 220 afgørelser. En del af disse (48) vedrørte afgørelser om overskridelse af klagefrister og spørgsmål om nævnets kompetence, som Arbejdstilsynet ikke har kompetence til at træffe afgørelse om.

Klagenævnet behandlede således 172 klager over afgørelser efter arbejdsmiljøloven, truffet af Arbejdstilsynet. Af disse 172 klager gav 17 anledning til en ændring af Arbejdstilsynets afgørelse. Dette svarer til en omgørelsesprocent på 10 pct.

Omgørelsesprocenten har i årene 2019 – 2021 været henholdsvis 11 pct., 10 pct. og 13 pct. Omgørelsesprocenten for 2022 er således nogenlunde på niveau med året før, og ligger under gennemsnittet for de forudgående 3 år.

Tabel 4. Oversigt over udviklingen i klagesager i årene 2019 - 2022

Antal:	2019	2020	2021	2022
Afgørelser efter AML	16.321	14.980	18.909	20.664
Indgående klager/ påklagede afgørelser efter AML	360	264	270	328
Klageprocent	2,1	1,7	1,4	1,5
Påklagede afgørelser behandlet i AT	366	261	288	317
Klager trukket tilbage	18	11	13	22
Påklagede afgørelser ophævet af AT	117	70	78	71
Påklagede afgørelser sendt til AMK	231	190	197	224
Ophævelsesprocent AT	34	27	28	24
Klager behandlet af AMK	234	176	200	172
Afgørelser fastholdt af AMK	207	158	176	155
Afgørelser ændret af AMK	27	18	24	17
Omgørelsesprocent AMK	11	10	13	10

Årsager til omgørelse i Arbejdsmiljøklagenævnet

Arbejdstilsynet har foretaget en gennemgang af afgørelser³ omgjort af klagenævnet. Den viser, at:

45 pct. af afgørelserne (i alt 5) blev ændret med begrundelsen indholdsmæssige fejl, fx mangelfulde oplysninger, mangler ved begrundelsen eller et mangelfuldt grundlag for afgørelserne.

55 pct. (7 afgørelser) blev ændret med begrundelsen ændring af fagligt skøn.

Del 3. Arbejdstilsynets sagsmål og sagsbehandlingstid

Arbejdstilsynet arbejder efter 2 interne sagsbehandlingsfrister: 3 uger for klager over efterkommelsesfrist, fratagelse af opsættende virkning og behandling af for sent indgivet klage, og 6 uger for øvrige klager.⁴

Fristerne på 3 og 6 uger blev i 2022 overholdt for 80 pct. af klagerne for begge sagstyper.

Fristoverholdelsen er beregnet på baggrund af antal påklagede afgørelser behandlet i Arbejdstilsynet i 2022. Tilsvarende var fristoverholdelsen i redegørelserne for 2019 - 2021 beregnet på baggrund af behandlede klager i de pågældende år.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de påklagede afgørelser behandlet i Arbejdstilsynet i 2022 var 42 dage mod 41 dage i 2021, 42 dage i 2020 og 41 dage i 2019. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er således den samme som de tidligere 3 år.

Tabel 5. Oversigt over udvikling i sagsbehandlingstid for klagesager

	2019	2020	2021	2022
Overholdelse af 3 ugers frist	77 %	58 %	75 %	71 %
Overholdelse af 4 ugers frist ⁵	51 %	56 %		
Overholdelse af 6 ugers frist	70 %	82 %	75 %	82 %
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid	41 dage	42 dage	41 dage	42 dage

Arbejdstilsynet har fortsat opmærksomhed på udviklingen i sagsbehandlingstiden.

³ Gennemgangen omfatter de sager, som Arbejdstilsynet selv har registreret som omgjort i 2022 (i alt 12 sager). Arbejdstilsynet har ikke mulighed for at finde direkte tilbage til de enkelt-sager, der ligger bag nævnets samlede tal for omgørelser, idet Arbejdstilsynet ikke har en samlet liste med sagsnumrene for disse sager. Forskellen på tallene skyldes bl.a., at nogle af nævnets sager kan tælle dobbelt i nævnets beregning, men ikke gør det i Arbejdstilsynets opgørelse.

⁴ Tidligere havde Arbejdstilsynet en intern frist på 4 uger for klager over forbud og straks-påbud. Denne frist eksisterer ikke længere, men optræder stadig for årene 2019 og 2020.

⁵ Se note 4.

Del 4. Arbejdstilsynets arbejde med kvalitet i afgørelser

Arbejdstilsynet har gennem en længere årrække haft fokus på vigtigheden af, at de afgørelser, som Arbejdstilsynet træffer, både har en høj juridisk kvalitet og er fagligt korrekte samtidig med, at afgørelserne er forståelige og kan danne udgangspunkt for virksomhedernes forebyggelse af arbejdsmiljøproblemer. Arbejdstilsynet har særlig opmærksomhed på de grundlæggende forvaltningsretlige rammer omkring afgørelsesvirksomheden.

Arbejdet med kvalitet i afgørelser er sket i flere faser over de senere år. For arbejdet i tidligere år henvises til del 4 i tidligere redegørelser.

Arbejdstilsynet fortsætter arbejdet med fokus på kvalitet i afgørelser:

- Der gennemføres målinger af kvaliteten af afgørelser i alle tilsynscentre i Arbejdstilsynet. Arbejdstilsynet har i 2022 udviklet et nyt målesystem for både at opnå læring på organisationsniveau og en mere individuel læring.
- Målingerne følges op i de enkelte tilsynscentre, primært med læringsinitiativer. Opfølgningen i centrene følges bl.a. ved jævnlige erfaringsudvekslinger mellem centrene, herunder i forhold til gensidig læring og fornyelse af kvalitetstiltag.
- Systematisk vidensopsamling og koordinering, bl.a. i forhold til afgørelser fra Arbejdsmiljøklagenævnet. Arbejdet foregår bl.a. i regi af en landsdækkende juragruppe, som mødes jævnligt, og hvor der er fokus på afgørelser fra Arbejdsmiljøklagenævnet, praksisopsamling, læring og videndeling på tværs af Arbejdstilsynet.

Endelig fortsætter samarbejdet med Arbejdsmiljøklagenævnets sekretariat, dels gennem en løbende dialog, dels gennem møder, hvor udviklingen på klagesagsområdet følges, og hvor der opsamles viden og erfaringer, som kan danne grundlag for yderligere initiativer.

Del 5. Principielle klagenævnsafgørelser med Arbejdstilsynets kommentarer

Denne del af redegørelsen indeholder resumé af afgørelser af almen og principiel interesse.

I *afsnit 5.1.* er gennemgået 2 principielle afgørelser, hvor klagenævnet har tiltrådt Arbejdstilsynets afgørelser.

I *afsnit 5.2.* er opregnet de afgørelser, som er medtaget i klagenævnets nyhedsbreve samt i nævnets resumeer heraf. Der er medtaget 2 afgørelser, hvor klagenævnet har ophævet Arbejdstilsynets afgørelse.

5.1. Klagenævnet tiltræder to afgørelser

Sag nr. 1: Arbejdsmiljøklagenævnet fastholdt, at unge ikke-undervisningspligtiges frivillige arbejde for en organisation var omfattet af arbejdsmiljølovens regler for unges arbejde og fastholdt 3 påbud om henholdsvis en sammenhængende hvileperiode på mindst 12 timer i døgnet, 2 sammenhængende fridøgn inden for hver periode på 7 døgn og at arbejdstiden ikke måtte overstige 8 timer om dagen og 40 timer om ugen.

Arbejdsmiljøklagenævnet vurderede, at unges frivillige arbejde hos organisationen var omfattet af arbejdsmiljølovens regler for unge under 18 år.

Nævnet lagde vægt på, at de unge var undergivet en vis instruktion og kontrol samt at de arbejdede på lige fod med andre ansatte i organisationen med opgaver på såvel organisationskontoret som ud-af-huset.

Nævnet lagde tillige vægt på, at organisationen stillede arbejdsredskaber og –plads til rådighed for den frivillige, og at den frivillige fik kost og logi. Nævnet lagde endvidere vægt på, at de unge skulle søge om arbejdet som frivillig og den unge forpligtede sig til at arbejde for organisationen, mens den unge boede på stedet. Nævnet var opmærksom på, at organisationen inddelte de unges aktiviteter i frivilligt arbejde, frivillig indsats og foreningsarbejde. Denne inddeling kunne ikke føre til et andet resultat, da arbejdsmiljøloven ikke skelner mellem de forskellige aktiviteter.

Efter arbejdsmiljøloven er arbejde, der har karakter af fritidsaktiviteter for en almenyttig forening, der ikke har fortjeneste til formål, også frivilligt arbejde. Frivilligt arbejde er omfattet af arbejdsmiljølovens regler, bortset fra reglerne om samarbejde om sikkerhed og sundhed samt arbejdsmiljøorganisation og arbejdspladsvurdering (APV).

Afgørelsen blev truffet af et enigt nævn.

Sag nr. 2: Arbejdsmiljøklagenævnet fastholdt afgørelse til en virksomhed, om at sikre, at arbejdet planlægges, tilrettelægges og udføres, så risikoen for vold er effektivt forebygget i forbindelse med arbejdet med beboer X på et botilbud. Herudover skulle virksomheden sikre, at de ansatte fik tilstrækkelig og hensigtsmæssig oplæring og instruktion i at udføre arbejdet, så risikoen for vold var effektivt forebygget

Arbejdsmiljøklagenævnet vurderede, at arbejdet med beboer X på et botilbud ikke var planlagt, tilrettelagt og udført sikkerhedsmæssigt fuldt forsvarligt, da risikoen for vold ikke var tilstrækkeligt effektivt forebygget. Nævnet vurderede desuden, at de ansatte ikke havde fået tilstrækkelig oplæring og instruktion i arbejdet med beboeren.

Nævnet lagde til grund, at botilbuddet var et solisttilbud med en beboer på 24 år med mental retardering og reaktiv tilknytningsforstyrrelse. Herudover havde beboeren et massivt hashmisbrug.

Vedrørende den del af påbuddet, der omhandlede forebyggelse af risiko for vold, lagde nævnet vægt på, at de ansatte over for Arbejdstilsynet havde oplyst, at de flere gange om ugen blev udsat for voldelig og truende adfærd fra beboeren, og at denne havde en uforudsigelig adfærd. Den voldelige adfærd bestod for eksempel af slag, tage fat i hår og kaste med inventar.

Nævnet henviste i afgørelsen til, at der i månederne april-maj 2022 var 17 registreringer på psykisk og fysisk vold fra beboeren, hvoraf de fire af tilfældene omhandlede forhold, hvor ansatte var blevet ramt fysisk, herunder med knytnæveslag og kast med genstande.

Om den del af påbuddet som omhandlede oplæring og instruktion lagde nævnet vægt på, at der havde været stor udskiftning og sygdom i personalegruppen, hvorfor flere af de ansatte ikke havde tilstrækkeligt kendskab til beboeren, ligesom der var forskellig faglig tilgang til beboeren. Herudover blev der lagt vægt på, at de mange udskiftninger og uens tilgang til, hvordan beboerens daglige struktur skulle efterleves, skabte et øget konfliktniveau i arbejdet med beboeren, som reagerede kraftigt på, at planer blev ændret.

Nævnet lagde hertil vægt på, at lederen af botilbuddet oplyste, at alle episoder som udgangspunkt blev registreret, men at det var op til de ansatte selv at vurdere, hvorvidt episoder med psykisk vold og trusler skulle registreres. Denne registrering skete ud fra, hvor påvirket den enkelte havde oplevet at være af episoden. De ansatte havde til Arbejdstilsynet oplyst, at ikke alle episoder bliver registreret. For eksempel var det ikke alle nyere ansatte, der fik registreret episoder eller havde kendskab til, hvordan det skulle gøres.

Der blev også anvendt ”trivselsvurdering” til at vurdere risikoen for vold og trusler fra beboeren, men ikke alle ansatte havde kendskab hertil, ligesom der var forskel mellem ansatte og ledelse på, hvornår de ville vurdere beboeren som henholdsvis rød eller gul.

Afgørelsen blev truffet af et enigt nævn.

5.2 Klagenævnet tiltræder ikke/kun delvist afgørelse (to ophævet)

Sag nr. 1: Arbejdsmiljøklagenævnet ophævede Arbejdstilsynets afgørelse om at sikre, at der blev anvendt egnede beskyttelseshandsker ved arbejde med produktet Hempel's Zinc Primer 16490

Arbejdsmiljøklagenævnet vurderede, at det ikke var dokumenteret, at de beskyttelseshandsker, som de ansatte anvendte ved arbejdet med produktet Hempel's Zinc Primer 16490, var utilstrækkelige i forhold til at beskytte de ansatte mod sundhedsrisici forbundet med produktet.

Nævnet lagde blandt andet vægt på, at sikkerhedsdatabladet for produktet Hempel's Zinc Primer 16490 ikke foreskrev, at der til hver tid skulle anvendes kemiresistente handsker i henhold til EN374-standard.

Afgørelsen blev truffet af et enigt nævn.

Arbejdstilsynets bemærkninger

Arbejdstilsynet har taget Arbejds miljøklagenævnets afgørelse til efterretning. Der er orienteret om afgørelsen i Arbejdstilsynets kemifaglige netværk med henblik på læring.

Sag nr. 2: Arbejds miljøklagenævnet ophævede påbud til virksomheden om straks at anmelde det konkrete arbejde i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT)

Arbejds miljøklagenævnet vurderede, at lov om udstationering af lønmodtagere ikke finder anvendelse i forhold til det konkrete arbejde, der blev udført fra arbejdsstedet et skib under udenlandsk flag i dansk territorialfarvand, hvorfra der blev foretaget miljøprøver med en sonde, der blev trukket efter skibet.

Nævnet vurderede, at skibet er et handelsskib og dermed en del af handelsflåden, og at de ansatte ombord er besætning.

Det følger lov om udstationering af lønmodtagere, at reglerne om anmeldelse til RUT registeret finder anvendelse i situationer, hvor virksomheder i forbindelse med levering af tjenesteydelser udstationerer lønmodtagere til Danmark. Loven finder ikke anvendelse på virksomheder inden for handelsflåden, for så vidt angår besætningen.

Der er efter nævnets opfattelse ikke holdepunkter for en indskrænkende fortolkning af lovens begreb "handelsflåde" til kun at omhandle skibe, der transporterer gods og/eller passagerer mellem en medlemsstats havn eller offshoreanlæg og en anden medlemsstats havn eller offshoreanlæg.

Nævnet lagde bl.a. vægt på, at de to ansatte, som Arbejdstilsynet talte med under tilsynsbesøget, var henholdsvis Master og Deckhand ombord på skibet og var en del af besætningen ombord på skibet. De var hyret af klager som reder til at udføre arbejde, der var knyttet til skibet. En del af skibets funktionsområde var at tage vandprøver og foretage afsøgning af havbunden til brug for byggearbejde på det bygge- og anlægsprojekt, hvor det konkrete arbejdet pågik. De ansatte måtte derfor betragtes som en del af besætningen på skibet.

Nævnet nævner i afgørelsen, at de har været opmærksom på den mailkorrespondancen mellem Arbejdstilsynet og sekretariatet for EU-Kommissionens ekspertudvalg for udstationering af arbejdstagere ("Ekspertudvalget"), der indgår i sagen og hvoraf det fremgår, at begrebet "handelsflåde" i udstationeringsdirektivets artikel 1(2) skal forstås som international maritim transport (søtransport), som beskrevet i Rådets forordning (EØF) om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet artikel 1(4) litra a., hvorefter søtransport er skibe, der transporterer gods og/eller passagerer mellem en medlemsstats havn eller offshoreanlæg og en anden medlemsstats havn eller offshoreanlæg.

Nævnet fandt, at svaret fra Ekspertudvalget ikke kunne føre til en anden vurdering. Nævnet fandt også, at mailkorrespondancen mellem Arbejdstilsynet og Ekspertudvalget ikke kan tillægges en sådan retskildemæssig værdi, at det har afgørende betydning i forhold til fortolkning af begrebet "handelsflåde" i udstationeringsdirektivets artikel 1(2).

Afgørelsen blev truffet af et flertal på seks ud af nævnets 11 stemmeberettigede medlemmer.

Arbejdstilsynets bemærkninger

Arbejdstilsynet havde forud for påbudsafgivelse konsulteret EU-Kommissionens ekspertudvalg for udstationering af arbejdstagere ("Ekspertudvalget") om rækkevidden af undtagelsen om "handelsflåden, for så vidt angår besætningen", idet undtagelsesbestemmelsen i lov om udstationering af lønmodtagere er en ordret implementering af samme undtagelsesbestemmelse i EU-direktiv om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

Ekspertudvalget forklarede i sit svar til Arbejdstilsynet, hvilket også fremgår af nævnets afgørelse, at begrebet "handelsflåde" i udstationeringsdirektivet skal forstås som søtransport i form af skibe, der transporterer gods og/eller passagerer mellem en medlemsstats havn eller offshoreanlæg og en anden medlemsstats havn eller offshoreanlæg. Arbejdstilsynet bemærker, at Ekspertudvalget i forlængelse heraf desuden forklarede, at hvis et skib anvendes til fx at udføre byggearbejde, så er skibet ikke et handelsflådeskib, idet der her er tale om klassisk tjenesteydelse, der er omfattet af udstationeringsdirektivet.

Arbejdstilsynet vil undersøge muligheden for at foretage en ændring i lov om udstationering af lønmodtagere mv. med henblik på, at handelsflådebegrebet bliver præciseret i lovteksten.