Sanktionsavgifter enligt arbetstidslagen
— konstruktion och tillämpning

Av jur.dr Sabina Hellborg[1]

I artikeln analyseras ansvarskonstruktionen och beloppsbestämningen vid påförande av sanktionsavgifter enligt arbetstidslagen. Analysen visar att tillämpningen präglas av förutsebarhets- och proportionalitetsproblem samt att kopplingen till arbetstidsreglernas skyddssyfte i vissa fall är svag. Mot denna bakgrund diskuteras möjligheten att komplettera sanktionssystemet i arbetstidsärenden med ytterligare påföljdsformer.

1 Inledning

Regleringen av arbetstid syftar bland annat till att skydda arbetstagares hälsa och säkerhet genom att begränsa arbetstiden och garantera tillräckliga viloperioder. Skyddsaspekten har framhållits allt tydligare i och med införlivandet av EU:s arbetstidsdirektiv (2003/88EG)[2] samt i praxis från EU-domstolen.[3] Hur mycket och när en arbetstagare får arbeta regleras i svensk rätt genom arbetstidslagen (1982:673), ATL.[4] Lagen är offentligrättslig och det är Arbetsmiljöverket som har i uppgift att övervaka att lagens bestämmelser följs. I de fall kollektivavtal ersätter arbetstidslagens regelverk[5] är det istället parterna som ansvarar för att bevaka att kollektivavtalet efterlevs för sina medlemmars räkning.[6]

[1] Lektor vid institutet för social forskning, Stockholms universitet. Artikeln har skrivits inom ramen för det av Forte finansierade projektet Reglering av arbetstid: En rättslig undersökning av ansvar för och kontroll av hur vi fördelar vår tid mellan arbete och fritid (Dnr 2021-00152). Stort tack till arbetsrättsgruppen vid Stockholms universitet för mycket värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast till artikeln.

[2] Se prop. 2003/04:180 s. 11 f.

[3] T.ex. EU domstolens dom C-55/18 CCOO, ECLI:EU:C:2019:402, där det framgår att EU:s medlemsstater ska tillse att det finns tillförlitliga system för kontroll av den faktiskt arbetade tiden. Se vidare Leccesse, V S., Monitoring working time and Working Time Directive 2003/88/EC: A purposive approach, European Labour Law Journal 2023, vol. 14, nr 1, s. 21 f., som menar att domen i C-55/18 CCOO är i linje med det ökade betonandet av skyddssyftet. Se även Lovén Seldén, K., Europeiska fackföreningar och arbetstidsreglering på EU-nivå, Arbetsmarknad & Arbetsliv 2018, vol. 20, nr 4, s. 38–52 och Ryberg Welander, L., Arbetstidsregleringens utveckling: en studie av arbetstidsreglering i fyra länder, ak. avh., Lund 2000, som båda lyfter fram den alltmer befästa synen på arbetstidslagstiftning som i huvudsak en skyddsreglering.

[4] Preciseringar finns även i arbetstidsförordningen (1982:901) samt i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

[5] Avvikelser genom kollektivavtal är möjligt enligt 3 § ATL.

[6] Det har dock påtalats att facket ofta står utan möjlighet att agera, t.ex. i de fall kollektivavtalen inte reglerar övertidsarbete — något som uppmärksammats bland annat avseende omfattande övertidsarbete som läkare utför. Se t.ex. Kartläggning: 1 000 läkare jobbade mer än 200 timmar övertid förra året, Läkartidningen, 40-41 2024, publicerad på lakartidningen.se 2024-10-02, där denna efterlevnadsproblematik framhålls.

Bedömningen av arbetstidens omfattning och kravet på att det ska finnas möjlighet att kontrollera arbetad tid är som framgått beroende av EU-rättslig reglering och EU-domstolens praxis.[7] Den vidare innebörden av denna utveckling i arbetstidsfrågor generellt kommer dock inte att behandlas i detta sammanhang, utan fokus ligger vid *utformningen av de sanktionsavgifter som kan påföras enligt arbetstidslagen* vid överträdelser av vissa av lagens bestämmelser. Denna sanktionsmöjlighet enligt arbetstidslagen är ett exempel på en utveckling där administrativa avgifter har ersatt straffrättsliga påföljder för att uppnå effektiv regelefterlevnad på olika områden. Användningen av sanktionsavgifter i olika sammanhang aktualiserar centrala rättssäkerhetsprinciper såsom proportionalitet, legalitet och skydd mot dubbelbestraffning.[8] Det finns också, i takt med sanktionsavgifternas utbredning, anledning att diskutera valet av sanktionsform även i förhållande till civilrättsliga påföljder, främst skadestånd. Frågan om sanktionsavgifternas utformning generellt har därigenom en vidare betydelse än den enskilda lagstiftningens — här arbetstidslagens — tillämpning och denna artikel är ett bidrag till den bredare diskussionen om valet av sanktionsform.

Artikeln utgår från 26 § ATL, som reglerar förutsättningarna för att påföra sanktionsavgifter vid överträdelser av vissa av lagens bestämmelser. Bestämmelsen har fått ökad praktisk betydelse i takt med att höga avgifter påförts arbetsgivare — ibland med belopp uppgående till flera miljoner kronor. Den rättsliga analysen tar sin utgångspunkt i rättspraxis, där tillämpningen av 26 § ATL konkretiseras och de närmare förutsättningarna för ansvarsprövningen respektive avgiftsbestämningen preciseras. Merparten av de domar som behandlas kommer från förvaltningsrätterna, dvs. underinstans, då det enbart finns ett fåtal avgöranden från högre instans (ett par kammarrättsavgöranden behandlas mer ingående). Även om underinstansernas domar inte är prejudicerande, ger de en uppfattning om vilka omständigheter och argument som presenteras i mål om sanktionsavgifter vid överträdelser av arbetstidslagen. De ger en bild av rättsläget, på så vis att dessa avgöranden — i den mån de inte överklagas — för parterna inneburit ett slutligt påförande av sanktionsavgifter. Därtill speglar de vilka svårigheter som förekommer på området, vilket inte bör underskattas som en indikation på vilka frågor som eventuellt kan komma att få betydelse för framtida domar. Motsvarande skäl gäller för att behandla vissa beslut från Arbetsmiljöverket.

Det kan i sammanhanget noteras att sanktionsavgifter enligt 26 § ATL enbart aktualiseras i situationer där arbetsgivare inte omfattas av kollektivavtal eller där kollektivavtalet inte innehåller regler som

[7] Central reglering är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) och det ovan nämnda arbetstidsdirektivet (2003/88/EG).
[8] Se t.ex. Crafoord, C. & Nykvist, O., Företagens minimirättigheter enligt Europakonventionen vid påförande av administrativa sanktionsavgifter, SvJT 2021 s. 901; Sjövall, F., Tre sanktionsprövningar — från proportionalitet till legalitet i förvaltningsrätten, SvJT 2021 s. 738.

avviker från arbetstidslagen. De arbetsgivare som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är således typiskt sett sådana som inte är bundna av kollektivavtal. I många fall handlar det om mindre, oorganiserade arbetsgivare eller branscher där facklig anslutning är ovanligt. Men även större aktörer som av olika skäl inte tecknat kollektivavtal är frekventa i sammanhanget. Det är därför möjligt att systemet med sanktionsavgifter indirekt fungerar som ett incitament för arbetsgivare att ansluta sig till kollektivavtal, där andra arbetstidsregler och kontrollmekanismer gäller.[9] Denna möjliga funktion — att främja kollektivavtalssystemet genom ekonomiska incitament — berörs inte vidare i denna artikel då studieobjektet är själva påföljdsformen per se. I de fall kollektivavtal saknas är sanktionsavgiften central som genomdrivandemekanism, där arbetstidslagens skyddsbestämmelser annars riskerar att bli verkningslösa. Arbetstidslagen saknar nämligen civilrättsliga sanktioner, t.ex. skadestånd, som kan utkrävas av enskilda arbetstagare.[10]

Även om tillämpningen av sanktionsavgifter enligt arbetstidslagen är begränsad till situationer där kollektivavtal saknas eller inte innehåller avvikande regler, är påföljdsformen i dessa fall av sådan betydelse att den motiverar en närmare analys — vilket utgör syftet med förevarande artikel. De övergripande frågorna är hur ansvaret för överträdelser enligt arbetstidslagen är utformat och hur det fastställs samt hur sanktionsavgifterna bestäms. Därtill diskuteras i vilken utsträckning rättssäkerhetsprinciper såsom förutsebarhet och proportionalitet[11] beaktas i tillämpningen samt i vilken utsträckning sanktionsformen kan bidra till större uppnående av det skyddssyfte som ligger bakom regleringen.

För att förstå sanktionsavgifternas utformning på området beskrivs först i korthet deras bakgrund och tillkomst (avsnitt 2). Därefter behandlas ansvarets karaktär (avsnitt 3), följt av några anmärkningar rörande bevisfrågor (avsnitt 4) och därefter vilka faktorer som påverkar avgiftens storlek (avsnitt 5). Avslutningsvis (avsnitt 6) diskuteras hur

[9] Jfr tendensen med så kallade ”gula” (arbetsgivarvänliga och arbetsgivarkontrollerade) fackföreningar, som möjliggör för arbetsgivare att avtala bort arbetsrättsliga regler i enlighet med egna önskemål då det inte föreligger den traditionella intressemotsättningen mellan fack och arbetsgivare. Ett incitament för en sådan lösning skulle kunna vara att undgå potentiellt höga sanktionsavgifter. Se vidare Selberg, N. & Sjödin, E., Inrangering av gula fackföreningar i svensk kollektiv arbetsrätt, SvJT 2023 s. 335. Se även Arbetsmiljöverkets beslut den 2024-06-27 i ärendenummer 2024/004736, där verket ifrågasatte giltigheten i ett åberopat kollektivavtal som grund för avvikelse från dygnsviloregeln med hänvisning till att avtalet inte hade tecknats av en central arbetstagarorganisation enligt 6 § medbestämmandelagen (1976:580). Se även Förvaltningsrätten i Växjö, dom den 2025-04-16 i mål nr 2965-24, som bekräftar Arbetsmiljöverkets bedömning.

[10] Vid kollektivavtalsbrott kan parterna utkräva skadestånd baserat på avtalet. Se t.ex. AD 2017 nr 6 om överträdelser av arbetstidsbestämmelser i kollektivavtal. Det enskilda anställningsavtalet kan också berättiga arbetstagare till ersättning för utebliven lön.

[11] Jfr Sjövall, F., Tre sanktionsprövningar — från proportionalitet till legalitet i förvaltningsrätten, SvJT 2021 s. 738, som konstaterar att behovet av att ställa grundläggande frågor om när ingripanden är förutsebara, rimliga och motiverade av syftet med regelverk ökar i takt med att regelverken blir mer komplicerade och dessutom sanktionerade med mycket kännbara sanktionsavgifter.

sanktionssystemet tillämpas i praktiken, med fokus på rättssäkerhet, proportionalitet och hur väl det speglar och lever upp till arbetstidslagens skyddssyfte.

2 Bakgrund

2.1 Från kriminalisering till straffhybrid — i effektivitetens namn

Fram till år 2014 var många av arbetstidslagens bestämmelser straffsanktionerade och böter eller fängelse kunde exempelvis dömas ut vid överträdelser av lagens regler om dygns- och veckovila.[12] Parallellt fanns bestämmelser om så kallade övertidsavgifter, som kunde tas ut, oberoende av skuld, vid otillåtet uttag av övertid.[13] Avgiften beräknades schablonmässigt per otillåten övertidstimme och arbetstagare, i relation till gällande prisbasbelopp, och kunde i vissa fall jämkas.

De straffrättsliga sanktionerna kritiserades som ineffektiva, bland annat eftersom majoriteten av brottsanmälningarna lades ned utan lagföring.[14] I syfte att skapa ett förenklat och effektiviserat sanktionssystem föreslogs därför en omfattande avkriminalisering av vissa överträdelser och införandet av administrativa sanktionsavgifter. Med de nya avgifterna — som alltså trädde i kraft år 2014 — gavs möjlighet, enligt förarbetena, att snabbt kunna reagera på regelöverträdelser utan krav på bedömning av skuld.[15] Ansvaret är strikt och avgiften beräknas, liksom den tidigare övertidsavgiften, utifrån antal överträdelsetimmar multiplicerat med en procentandel av prisbasbeloppet.[16]

Arbetstidsregleringen har därigenom kommit att sälla sig till den växande grupp av regelverk som sanktioneras med ekonomiska påföljder med både reaktiva och bestraffande inslag. Sanktionsavgifter används i dag inom flera rättsområden,[17] men tillämpningen varierar kraftigt i fråga om hur avgifternas storlek fastställs, vilket medför en stor variation i de slutliga avgiftsnivåerna.[18]

Oavsett område brukar sanktionsavgifter beskrivas som en slags hybridpåföljd med både bestraffande och förebyggande inslag samt med skiftande krav på ansvarsgrund (uppsåt eller oaktsamhet) beroende på

[12] Se 23 § i dåvarande arbetstidslagen.
[13] Se 26 och 27 §§ i dåvarande arbetstidslagen.
[14] Prop. 2012/13:143 s. 47.
[15] Prop. 2012/13:143 s. 73.
[16] Prop. 2012/13:143 s. 74, jfr motiveringen av den tidigare övertidsavgiften i prop. 1981/82:154 s. 50 f.
[17] Se t.ex. Chamberlain, J., Effektiva, proportionerliga, avskräckande? Sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen i svensk praxis, ERT 2019 nr 2 s. 597–612, om bestämmandet av sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningens artikel 83, med fokus på avgörande faktorer i Integritetsskyddsmyndighetens praxis.
[18] Det kan också konstateras att sanktionsavgifternas popularitet inte tycks avta, utan att deras användning breder ut sig. I en relativt nyligen framlagd utredning (SOU 2022:45) föreslås att det ska vara möjligt att utfärda sanktionsavgifter i flera fall av överträdelser av arbetsmiljöregleringen. En utökad användning av sanktionsavgifter föreslås också i samband med genomförandet av lönetransparensdirektivet i SOU 2024:40 s. 248 f, samt på utstationeringsområdet i SOU 2025:25 s. 362 ff. En analys av sistnämnda förslag finns i Hellborg, S., Utredning föreslår skärpta sanktioner vid utstationering, rättsområdesanalys 2025 nr 70, JUNO, Norstedts juridik AB; publicerad digitalt 11 mars 2025.

tillämpningsområde. Även om det inte är fråga om ett straff i Brottsbalkens mening[19] har avgifterna ofta straffliknande inslag och intar en något problematisk mellanställning mellan böter och andra offentligrättsliga avgifter.[20] Denna utformning aktualiserar aspekter rörande förbud mot dubbel lagföring, rätt till domstolsprövning och förutsebarhet. Nämnda aspekter, som får betydelse i processen från myndighetsföreläggande till slutligt avgörande, behandlas närmare i senare avsnitt.

2.2 Sanktionsavgifternas nuvarande utformning och relation till andra påföljder

Den nu gällande regleringen av sanktionsavgifter i arbetstidsmål finns, som framgått, i 26 § ATL. Enligt bestämmelsen ska en sanktionsavgift tas ut om en arbetsgivare har överträtt vissa av lagens bestämmelser utan att ha stöd i kollektivavtal.[21] Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. I bestämmelsen finns även en beräkningsregel, som innebär att avgiften utgör — för varje timme otillåten arbetstid eller jourtid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid mot de tidigare nämnda bestämmelserna — en procent av det prisbasbelopp som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.[22]

Avgiften tillfaller staten.[23] Arbetsmiljöverket, som är tillsynsmyndighet, utfärdar efter inspektion ett avgiftsföreläggande till arbetsgivaren (den ansvarige). Arbetsgivaren har då att godkänna föreläggandet inom en viss angiven tid, varpå om så sker avgiften blir bindande och likställs med en lagakraftvunnen dom som kan inkasseras av länsstyrelsen.[24] Om arbetsgivaren däremot inte godkänner föreläggandet, ska Arbetsmiljöverket ompröva ärendet — dels huruvida föreläggandet är berättigat, dels om avgiftens storlek ska sättas ned. Om arbetsgivaren inte godkänner föreläggandet kan Arbetsmiljöverket ansöka om påförande av avgiften hos förvaltningsrätten, som är första beslutsinstans i mål om sanktionsavgifter.[25] Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten.[26] Möjligheten att få till stånd en överprövning av sanktionsavgiftens påförande i domstol är ett sätt att leva upp till den grundläggande rätten till domstolsprövning som framgår bland annat

[19] Jfr 1 kap. 3 § brottsbalken (1962:700), BrB.
[20] Holm, J., Ett hållbart arbetsliv: Arbetsgivarens rättsliga ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering 2021 s. 202 ff.; Nilsson, A. & Warnling Conradson, W., Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, Norstedts juridik 2020 s. 28 ff. och 40 ff.
[21] De bestämmelser som anges i 26 § ATL, som kan föranleda avgift vid överträdelse, är 5, 6, 7, 8, 8 a, 9, 10, 10 a, 13 och 14 §§. Nämnda bestämmelsers innebörd och tillämpning redogörs för utförligt av Ask, H. & Grahn, E., Arbetstidslagen. En kommentar, Norstedts Juridik, 2021.
[22] Prisbasbeloppet beräknas enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, och uppgår för år 2025 till 58 800 kr.
[23] Se 26 § 3 st. ATL.
[24] Se 27 § ATL; SOU 2022:45 s. 205.
[25] Ett beslut om påförande av sanktionsavgift ska meddelas till Arbetsmiljöverket, enligt 3 § arbetstidsförordningen (1982:901).
[26] Enligt 27 b § ATL.

av artikel 6 i Europakonventionen.[27] Systemet med sanktionsavgifter har således vissa inbyggda garantier, som syftar till rättssäkerhet och förenlighet med internationella åtaganden.[28]

En annan sådan garanti för rättssäkerhet är att sanktionsavgifter inte får tas ut om gärningen omfattas av ett föreläggande eller förbud förenat med vite som utfärdats av Arbetsmiljöverket i enlighet med 22 § ATL. I ett vitesföreläggande preciserar Arbetsmiljöverket på vilket sätt ett företag behöver ändra sin verksamhet och på så vis präglas vitesföreläggandet av ett större mått av förutsebarhet samt möjlighet att undvika betalningsskyldighet genom att följa föreläggandet, än påförandet av sanktionsavgifter.

Förbudet mot att ta ut sanktionsavgifter samtidigt som vite framgår av 27 b § ATL, och syftar till att upprätthålla principen om förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff (ne bis in idem).[29] I förarbetena noteras att regleringen visserligen innebär en *möjlighet för myndigheten att välja mellan två sanktionsformer*, vilket kan leda till brister i förutsebarhet, men att de positiva aspekterna av en sådan reglering ändå överväger de negativa.[30]

Denna ordning innebär att regelöverträdelser av samma karaktär, exempelvis nattarbete i strid med 13 § ATL, i teorin skulle kunna få olika konsekvenser beroende på i vilket skede Arbetsmiljöverket griper in och vilken påföljd som väljs. Med beaktande av de mycket höga belopp som kan påföras i form av sanktionsavgift, är denna skillnad i påföljdsval inte försumbar. Det framstår som betydligt mer fördelaktigt för den enskilde arbetsgivaren att få ett vitesföreläggande — med möjlighet till undvikande av påföljd — än att bli påförd en sanktionsavgift som kan uppgå till miljonbelopp.

I rättstillämpningen förekommer att samma ansvarssubjekt blir föremål för både vitesföreläggande och sanktionsavgift, men avseende olika tidsperioder.[31] I dessa situationer blir de olika påföljdernas syften tydliga — det *förebyggande* i vitesföreläggandet och det *reaktiva* i sanktionsavgiften. Det är då av särskild vikt att tydligt klargöra vilka tidsperioder som respektive påföljd avser, för att undvika att samma överträdelse sanktioneras dubbelt.

[27] Se t.ex. Crafoord, C. & Nykvist, O., Företagens minimirättigheter enligt Europakonventionen vid påförande av administrativa sanktionsavgifter, SvJT 2021 s. 901, som belyser grundläggande rättssäkerhetsgarantier som aktualiseras i samband med sanktionsavgifter, däribland innebörden av artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).
[28] För en översikt se Halila, L., Lankinen, V. & Nilsson, A., Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie, Nordiska ministerrådet 2018 s. 256.
[29] Förbudet kommer till uttryck i rättegångsbalken 17 kap. 11 § samt artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande mänskliga rättigheterna.
[30] Se prop. 2012/13:143 s. 70.
[31] Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 2020-10-26 i mål nr 5337-20 (sanktionsavgift) samt Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2021-06-16 i mål nr 18422-20 (vite). Jfr prop. 2012/13:143 s. 69–70 och s. 92.

Den reaktiva och bestraffande karaktär som sanktionsavgifterna har innebär att själva överträdelsen av arbetstidsregleringen står i centrum (vilket belyses närmare i följande avsnitt). Ett sådant fokus medför samtidigt att andra hänsyn inte beaktas uttryckligen vid prövningen, såsom vilka följder överträdelsen får för en eller flera arbetstagare. Hade det funnits en skadeståndssanktion kopplad till överträdelser hade detta perspektiv, och argument hänförliga till eventuella konsekvenser eller reparationsbehov, framkommit som en given aspekt från arbetstagarens håll.

I det offentligrättsliga sammanhanget abstraheras i stället arbetstagarnas upplevelser till ett mer allmänt skyddssyfte. Det är det offentliga som har att upprätthålla detta skydd, vilket väcker frågan om — och i så fall hur — konstruktionen av tillgängliga påföljder speglar lagstiftningens ändamål. Utan att bedöma vad som är effektivt för att förverkliga lagens syften, är det intressant att analysera hur de sanktionsrättsliga mekanismerna förhåller sig till det bakomliggande skyddssyftet och vilket handlingsutrymme rättstillämparen har att ta hänsyn till olika intressen i detta sammanhang. Mot den bakgrunden studeras i det följande dels ansvarskonstruktionen i ljuset av arbetstidsreglernas utformning, dels avgiftsbestämningen i relation till vilka effekter arbetsgivarens överträdelser haft på arbetstagarnas skyddsintresse.

3 Ett strikt ansvar vid överträdelser av arbetstidsregleringen

Det är som framgått ovan en konstaterad överträdelse av något av förbuden som pekas ut i 26 § ATL som utgör grund för att påföra sanktionsavgift. Ansvaret vilar således på objektiv grund och kan kategoriseras som strikt.[32] Någon hänsyn tas inte till eventuellt uppsåt eller oaktsamhet från regelöverträdarens sida, vilket också innebär att förekomsten av eventuella oklarheter avseende reglernas tillämpning inte påverkar ansvaret.

Ansvarssubjektet är den fysiska eller juridiska person som bedrev verksamhet när överträdelsen skedde (26 b § ATL). Även staten som arbetsgivare kan hållas ansvarig.[33] Att fastställa ansvarssubjekt tycks ofta vara oproblematiskt, men i några fall har den som påförts sanktionsavgift eller vite gjort invändningar som medfört att domstolen prövat frågan mer ingående.[34] Det är, enligt förarbetena till arbetstidslagen

[32] Prop. 2012/13:143 s. 73.
[33] Se prop. 2012/13:143 s. 77.
[34] Se t.ex. Kammarrätten i Göteborg, dom den 2020-07-01 i mål nr 3941-19, där klaganden (ett bolag) yrkade att Arbetsmiljöverkets förbud mot nattarbete skulle upphävas, bland annat då bolaget menade att det inte var arbetsgivare. Eftersom bolaget hade uppgett vid inspektion att det hade sysselsatta som arbetade natt, att de försökt ingå kollektivavtal samt sökte dispens för nattarbete menade kammarrätten att det får förutsättas att ”företrädare för ett aktiebolag har förståelse för vilken juridisk person en tillsynsprocess avser och vilken juridisk person som är arbetsgivare för viss personal”. Eftersom bolaget därtill betalat arbetsgivaravgifter under den period som prövningen avsåg talade detta jämte andra omständigheter för att bolaget var arbetsgivare (trots vissa oklarheter rörande vilket bolag som hade det reella inflytandet över beslut och åtgärder). Jfr Förvaltningsrätten i Stockholm,

respektive arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöverket som har bevisbördan för att göra sannolikt att en viss part är arbetsgivare.[35]

Ansvaret är strikt vid överträdelser, men hela konstruktionen med sanktionsavgifter bygger på att det finns en förutsebarhet och att det ska vara tydligt för den enskilde vad som krävs för att uppfylla reglerna.[36] Liknande riktlinjer finns för utfärdande av vitesföreläggande, nämligen att det måste ”utformas så att adressaten får helt klart för sig vad som fordras för att denna ska undgå att erlägga det fastställda vitesbeloppet”.[37]

För konsekvensens skull kan ett antagande göras om att en sanktionsavgift inte ska påföras om den som avgiften riktas mot inte haft helt klart för sig vad som hade fordrats för att undvika det.

Det finns således — kan man tolka det som — ett underförstått *antagande om att arbetstidsregleringen är så pass klar och tydlig*, att enskilda förväntas känna till hur lagens bestämmelser ska tolkas i varje avseende.[38] Det är inte ett gångbart försvar för arbetsgivare att hävda okunskap om reglernas innehåll, vilket konstateras i ett kammarrättsmål där grunden för att påföra sanktionsavgifter inte påverkades av klagandes bristande kännedom om förbudet mot arbete nattetid.[39] Inte heller bristande kompetens eller stöd avseende hur arbetet med arbetsmiljöfrågor ska bedrivas har ansetts vara något av betydelse för påförandet av sanktionsavgift.[40]

Arbetsgivare förutsätts alltså känna till reglernas innehåll, men det är möjligen lättare sagt än gjort i alla situationer och frågan innehåller nyanser som blir av rättslig betydelse. Samspelet mellan nationell rätt och EU-rätt när det kommer till arbetstidsfrågor är exempelvis präglat dels av diskrepanser mellan den svenska modellen och den EU-rättsliga regleringen, dels av ett relativt svårtolkat arbetstidsdirektiv (2003/88) med många undantagsregler.[41]

Betydelsen av det strikta ansvaret för påförande av sanktionsavgifter, i kombination med den oklarhet som ibland råder kring reglernas

dom den 2022-06-13 i mål nr 26808-21, angående 2 § andra stycket ATL, om undantag för personer i företagsledande ställning och vem som ska ses som arbetstagare.

[35] Prop. 1981/82:154 s. 75 och prop. 1976/77:149 s. 195.

[36] Se SOU 2022:45, där det framhålls att oklara föreskrifter är ett skäl till att inte införa sanktionsavgifter på vissa områden inom arbetsmiljörätten.

[37] Se Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2023-05-16 i mål nr 21495-22 med hänvisning till RÅ 1994 ref. 29.

[38] Värt att uppmärksamma är att systemet med sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet har kritiserats ur ett konstitutionellrättsligt perspektiv p.g.a. otydlighet och brister ur ett legalitetsperspektiv, då de i hög grad bygger på sanktionsbestämmelser i föreskrifter, se Halila, L., Lankinen, V. & Nilsson, A., Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie, Nordiska ministerrådet 2018 s. 273.

[39] Se Kammarrätten i Göteborg, dom den 2021-03-18 i mål nr 6817-20.

[40] Se Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 2023-04-05 i mål nr 7739-22.

[41] För ingående behandling av direktivets reglering av undantag, se Barnard, C., Exceptional exceptions: The case of the Working Time Directive, European Labor Law Journal 2023, Vol. 14(1) 4–20; Se även Ryberg Welander, L., Arbetstidsregleringen — en förändringsprocess i tiden? I Vänbok till Niklas Bruun red. Ahlberg, K., Herzfeld Olsson, P. & Malmberg, J., Iustus 2017 s. 379–393.

innebörd, kan också illustreras genom ett exempel från en förvaltningsrättsdom om överträdelser av regleringen om nattarbete. Nattarbete, dvs. arbete mellan 00 och 05, är som utgångspunkt förbjudet (13 § andra stycket ATL) men kan tillåtas i vissa fall. Dels genom ett så kallat direktundantag, dels genom en möjlighet att avvika från lagen genom kollektivavtal och dels genom att erhålla dispens från reglerna av Arbetsmiljöverket.[42] Då det således inte råder ett absolut förbud, tillkommer frågan om den som driver en verksamhet också ska ha kännedom om *när* de olika undantagen blir relevanta.

I den aktuella domen ställs denna situation på sin spets. Ett företag hade inledningsvis varit av uppfattningen att samtliga verksamheter inom branschen per automatik hade dispens från förbudet mot nattarbete (alltså omfattades av direktundantaget).[43] Företaget kontaktade sin arbetsgivarförening som bekräftade den uppfattningen, och tolkade därtill Arbetsmiljöverkets kommentar om avvikelser för vård- och boendeverksamheter som ett generellt undantag från dygnsviloregeln för hela branschen. Företaget kontaktade även Arbetsmiljöverket, som vid ett första samtal informerade om att dispens inte behövdes. Vid ett senare samtal med verket gavs dock motsatt information. Företaget lämnade då in sin dispensansökan — i vetskap om att deras dåvarande schemaläggning inte följde regleringen i arbetstidslagen. Det fanns alltså en medvetenhet om att arbetstidens omfattning och förläggning inte var förenlig med lagen, men även en villfarelse om att avvikelsen var omfattad av ett undantag. Här gör domstolen en distinktion som bör uppmärksammas: Man konstaterar att det inte har betydelse för *sanktionsavgiftens påförande* att företaget var av uppfattningen att de omfattades av ett undantag. I den frågan beaktar inte domstolen den oklarhet som tycks ha varit rådande eller de skilda beskeden från Arbetsmiljöverket vid olika tidpunkter. Ansvaret uppstår genom den faktiska överträdelsen av arbetstidslagen och den faktiska frånvaron av undantag, kollektivavtal eller dispens.

Det faktum att Arbetsmiljöverket som statlig myndighet har ett ansvar enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207), SkL, att tillhandahålla korrekt information är en annan fråga, som är relevant men som inte behandlades vidare i domen. Men företagets villfarelse påverkade alltså inte det strikta ansvaret. Ett företag som avviker från reglerna — oberoende av vilja eller försök att följa dem — blir ansvarigt för överträdelser. Däremot beaktas nämnda oklarheter som ett skäl till att *sätta ner avgiftens storlek* vilket behandlas senare.

[42] Se 13 § andra stycket ATL, 3 § ATL respektive 19 § ATL samt vidare Hellborg, S., Regleringen av nattarbete — förbud, undantag och påföljder i harmoni? Arbetsmarknad & Arbetsliv vol. 30 nr 2 2024 s. 26–41, om de olika undantagsmöjligheterna och de ofta oklara gränserna mellan olika undantagssituationer.
[43] Förvaltningsrätten i Växjö, dom den 2020-12-09 i mål nr 4067-18.

4 Bevisbörda och dokumentationskrav

Innan den närmare analysen av hur sanktionsavgiften bestäms, behandlas först frågan om bevisning av den överträdelse som ligger till grund för ansvar. Frågan hör samman med dels nya krav på arbetsgivare att ha tillförlitliga system för kontroll av arbetstiden (dessa krav har artikulerats genom EU-domstolens dom i C-55/18 CCOO), dels Arbetsmiljöverkets inhämtning av information och tolkning av den informationen.

Eftersom det rör en avgift med inslag av straffrättslig karaktär har det framhållits av domstolarna att beviskravet ska ställas förhållandevis högt.[44] Det är Arbetsmiljöverket som ska bevisa överträdelsen,[45] vilket normalt sker genom uppgiftsinhämtning i samband med tillsyn. Uppgifter i personalliggare har ansetts ha ett högt bevisvärde av det skälet att sådana förs just för att säkra bevisning om vilket arbete som förekommit i verksamheten.[46] Arbetsmiljöverket har även bevisbördan för att sanktionsavgiftens storlek är korrekt beräknad.[47] Det innebär att den bevisning som inges till stöd för antalet otillåtna timmar måste vara tillräckligt konkret och precis. Uppgifter om exempelvis schemaläggning samt om — och i sådana fall vilka — arbetstagare som faktiskt har arbetat enligt ett påstått schema måste således kunna styrkas av myndigheten. Det förutsätter i sin tur att Arbetsmiljöverket i den mån det är möjligt, i samband med inspektion och handläggning, undersöker den faktiskt arbetade tiden så att presenterad bevisning är behäftad med viss robusthet.[48]

Med nya krav på arbetsgivarens dokumentation av arbetad tid och krav på tillförlitliga system för kontroll av arbetstiden, kan det förväntas att bevisunderlaget är mer omfattande. Ur ett arbetstagarperspektiv är detta en fördel, då tillförlitlig dokumentation är en förutsättning för att överträdelser överhuvudtaget ska kunna upptäckas och beivras. Här kan man dock fråga sig om de skyddssyften (arbetstagarskydd) som uttrycks i bl.a. C-55/18 CCOO även kan motivera den ökade möjligheten att döma ut sanktionsavgifter mot en arbetsgivare. Rättspraxis baserad på artikel 6 EKMR och den därmed sammanhängande frågan om självinkriminering i tillsynsärenden gör sig gällande. Är det förenligt

[44] Se Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 2021-12-02 i mål nr 4472-19, med hänvisning till Kammarrätten i Sundsvall, dom den 2020-09-08 i mål nr 3374-19 om sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen i samband med fallrisker.

[45] Jfr målen i not 45 ovan. Bevisbördans placering kan hänföras till den förvaltningsrättsliga officialprincipen, som innebär att myndigheten ska tillse att det finns ett tillräckligt beslutsunderlag för beslut om sanktion, se Halila, L., Lankinen, V. & Nilsson, A., Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie, Nordiska ministerrådet 2018 s. 277.

[46] Se Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 2023-04-05 i mål nr 7739-22. Jfr Arbetsdomstolens dom AD 2020 nr 68, där personalliggare tillmättes stort bevisvärde i fråga om huruvida arbetstagare arbetat motsvarande det överenskomna arbetstidsmåttet.

[47] Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 2021-12-02 i mål nr 4472-19.

[48] Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 2021-12-02 i mål nr 4472-19. Se även Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2021-02-08 i mål nr 6239-20, där Arbetsmiljöverket ändrat belopp på grund av misstolkningar av personalliggaren.

med kravet på en rättvis rättegång att en arbetsgivare, i samband med tillsyn, måste uppvisa dokumentation av arbetad tid — i linje med EU-rättsliga krav, med risk att därmed skapa ett starkt bevisläge mot sig själv vid en prövning av sanktionsavgifter?[49]

5 Avgiftens storlek

5.1 Beräkningsregeln och Arbetsmiljöverkets skälighetsbedömning

Beräkningen av sanktionsavgiftens storlek framgår av 26 § andra stycket ATL. Avgiften utgör en procent av det prisbasbelopp som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde,[50] för varje timme otillåten arbetstid eller jourtid och för varje arbetstagare som har anlitats i strid med reglerna om dygnsvila.

Det är som ovan nämnts Arbetsmiljöverket som beslutar om påförandet av sanktionsavgifter och i vilken omfattning sådana avgifter ska tas ut. Myndigheten gör således en beräkning utifrån sina uppgifter om överträdelsens omfattning, och det påförda beloppet har redan i detta skede undergått en skälighetsbedömning. Beloppet kan justeras i samband med en överprövning om det baserats på en felaktig beräkning av antalet timmar.[51]

Utöver en sådan justering av beloppet förekommer det i flera fall att Arbetsmiljöverket begränsat den period under vilken ersättningen ska bestämmas. Denna begränsning, som tycks vara ett etablerat tillvägagångssätt, innebär att *beräkningsperioden begränsas till de senaste tolv månaderna*. Följande formulering förekommer i flera av de förelägganden som studerats:

> Med hänsyn till det stora antalet timmar som nattarbete har bedrivits i verksamheten under perioden är det skäligt att tidsbegränsa tidsperioden som sanktionsavgiften ska beräknas på till 12 månader från dagen då överträdelsen uppdagades.[52]

Detta kan innebära, och har inneburit, en mycket stor begränsning av det påförda beloppet i de fall då överträdelserna varit omfattande, såväl avseende antalet anställda som arbetat för mycket som avseende den tidsperiod då det otillåtna arbetet skett. Ett par exempel kan anges för att förtydliga Arbetsmiljöverkets begränsning av beräkningsperioden och vilka resultat den får i olika situationer.

I ett fall hade arbetstagarna arbetat årets alla dagar mellan 11.30 och 05.00 fem dagar per vecka, samt mellan 11.30 och 06.00 två dagar per

[49] Halila, L., Lankinen, V. & Nilsson, A., Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie, Nordiska ministerrådet 2018 s. 282.
[50] Enligt 2 kap. 6 och 7 §§ SFB, se not 23 ovan.
[51] Se t. ex. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2023-07-03 i mål nr 2722-22, där Arbetsmiljöverkets initiala beräkning av avgiftens storlek (baserad på otillåtet nattarbete) landade på mer än 10 miljoner kronor, men sedan jämkades till hälften med hänsyn till att arbetstagarna hade haft schemalagda pauser under nätterna vilket minskade det totala antalet otillåtna timmar.
[52] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 2022-07-29 i mål nr 1367-22.

vecka. Överträdelser i denna omfattning hade pågått i fem års tid, men Arbetsmiljöverket yrkade enbart sanktionsavgift baserat på ett av dessa fem år. Sanktionsavgiften sattes till ett belopp på ca 830 000 kronor.[53]

I ett annat fall rörde det sig om omfattande otillåten arbetstid, men med fler arbetstagare (57 stycken) under en begränsad tidsperiod (ca tre månader). Någon hänsyn till det omfattande antalet timmar togs inte i Arbetsmiljöverkets beräkning av avgiftens storlek och någon begränsning i tid aktualiserades inte. En sanktionsavgift på ca 1,3 miljoner kronor påfördes.[54]

Tidsbegränsningen (ett år) görs alltså på samma sätt oavsett antal anställda, vilket innebär att det — något cyniskt uttryckt — är mindre ekonomiskt riskfyllt ur ett arbetsgivarperspektiv att utnyttja några få anställda till otillåtet övertidsarbete under en lång tid, än att under en kortare period ha ett större antal anställda som utför arbete i strid med arbetstidslagen. Utifrån reglernas skyddsändamål är det dock problematiskt, då ett långvarigt utnyttjande av enskilda arbetstagare kan medföra allvarliga hälsorisker, arbetsmiljöproblem och svårigheter att återhämta sig, vilket gör det desto viktigare att just sådana mönster beivras effektivt. Det kan därför diskuteras vad som egentligen motiverar denna tidsbegränsning som grund för skälighetsbedömningen och dess potentiellt stora konsekvenser för avgiftens storlek.

5.2 Nedsättning av avgiften vid ringa eller ursäktliga överträdelser

Enligt 26 b § andra stycket ATL får avgiften sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är *ringa* eller *ursäktlig,* eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara *oskäligt* att ta ut avgiften. Andra stycket om nedsättning är formulerat på samma sätt som de bestämmelser i arbetsmiljölagen som reglerar nedsättning av sanktionsavgifter,[55] och det är samma omständigheter som kan motivera en nedsättning. Skäl för nedsättning kan övergripande hänföras dels till överträdelsens art (ringa eller ursäktlig), dels till proportionalitetshänsyn (skälighet) eftersom den schablonmässiga beräkningen av avgiften kan medföra mycket höga belopp.

Vad som utgör en ringa eller ursäktlig överträdelse anges i förarbetena vara sådana situationer där omständigheterna legat utanför arbetsgivarens kontroll. För att en överträdelse ska betraktas som ringa förutsätts att överträdelsen, vid en samlad bedömning, framstår som obetydlig i förhållande till det skydd som reglerna syftar till att upprätthålla.[56]

Några mer utvecklande resonemang om vad som kan vara en ringa överträdelse saknas i förarbetena.[57] Det är också svårt att hitta fall där nedsättning skett på grund av att överträdelsen betraktas som ringa

[53] Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 2020-10-26 i mål nr 2437-20.
[54] Förvaltningsrätten i Umeå, dom den 2022-05-31 i mål nr 218-22.
[55] Se 8 kap 6 § AML.
[56] Prop. 2012/13:143 s. 90.
[57] Prop. 2012/13:143 s. 92.

även om invändningen förekommit i flera mål. Genomgående har domstolarna varit restriktiva med att bedöma en överträdelse som ringa. Det tycks exempelvis *inte* kunna vara fråga om en ringa överträdelse om den pågått kontinuerligt under flera års tid.[58] Möjligen kan det tolkas som att en överträdelse som skett under en begränsad period eller vid enstaka tillfällen skulle kunna ses som ringa. Med ledning av tolkningen av motsvarande bestämmelse i arbetsmiljölagen, måste det dock bero på vilka risker överträdelsen inneburit: t.ex. om det, trots en begränsad omfattning av överträdelsen, ändå funnits risk för exempelvis personskada. Härvid blir skillnaden tydlig mellan de föreskrifter som medger sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen — där överträdelser ofta är kopplade till konkreta fysiska risker — och arbetstidsregleringen. En överträdelse av arbetstidslagen vid enstaka tillfällen torde i regel vara av mindre riskfylld karaktär och därmed kunna kvalificeras som ringa.

Det finns ingen uttrycklig kvantitativ gräns avseende hur omfattande eller långvarig en överträdelse får vara för att betraktas som ringa. Men även om någon klar definition saknas, tyder rättspraxis på att tre omständigheter vägs in i bedömningen: hur många arbetstagare som omfattas, under hur lång tid överträdelsen har pågått och hur omfattande den varit i faktisk arbetstid.[59]

Utöver dessa faktorer har även betydelsen av andra omständigheter aktualiserats. Enligt förarbetena ska exempelvis inte en sådan faktor som hur avgiftens storlek inverkar på verksamhetsbedrivarens ekonomi påverka möjligheten att sätta ned sanktionsavgiften. Det har exempelvis inte ansetts ha någon betydelse för jämkning av avgiften att två anställda skulle komma att behöva sägas upp.[60] Det faktum att en verksamhet är nystartad är inte heller något som tillmäts betydelse i frågan om nedsättning.[61]

Något som däremot skulle kunna medföra att en överträdelse ses som ringa är om den berott på omständigheter *utanför arbetsgivarens kontroll*. Men utrymmet för ett sådant beaktande tycks begränsat. I ett kammarrättsfall hade arbetsgivaren gjort gällande att det skulle beaktas att arbetstagarna på eget bevåg avvikit från bestämmelserna om veckovila,[62] i strid med direktiv från arbetsgivaren. Kammarrätten konstaterade att en överträdelse i vissa fall kan vara ursäktlig om det sker utanför arbetsgivarens kontroll.[63] Det förhållandet — som i fallet — att

[58] Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 2022-07-29 i mål nr 1367-22.
[59] I ett fall omfattades sju arbetstagare, varav sex hade arbetat varje dag under en tremånadersperiod — överträdelsen bedömdes inte vara ringa. Se Kammarrätten i Göteborg, dom den 2017-03-23 i mål nr 5787-16.
[60] Kammarrätten i Göteborg, dom den 2017-03-23 i mål nr 5787-16. Motsvarande framgick i Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 2023-04-05 i mål nr 7739-22 och Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2022-02-15 i mål nr 3919-21.
[61] Se Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 2019-09-25 i mål nr 24535-18, som gällde en nystartad bageriverksamhet.
[62] Se 14 § ATL.
[63] Jfr prop. 2012/13:143 s. 92.

arbetsgivaren visserligen överlåtit till arbetstagarna att sköta schemaläggningen och att arbetet sköttes på annat ställe än arbetsplatsen, fråntog dock inte arbetsgivaren möjligheten till kontroll, eller ansvar för att reglerna följs. Arbetsgivaren i fallet hade genomfört stickprovskontroller, men det var inte tillräckligt för att frånta ansvaret för att efterkomma dygnsviloreglerna.

Argumentet att omständigheter bortom arbetsgivarens kontroll påverkat arbetstidsöverträdelsen blev också prövat i ett mål om övertidsuttag i samband med covid-19-pandemin.[64] I det fallet blev en kommun skyldig att betala nästan en miljon kronor i sanktionsavgift för otillåtet övertidsuttag. Det ansågs inte vara en ringa eller ursäktlig överträdelse, såsom kommunen påstått, att pandemin medfört sjukfrånvaro. Även om pandemin i sig låg utanför kommunens kontroll, hade den haft möjlighet att planera verksamheten bättre eftersom pandemin pågått under en tid och att frånvaro därmed var att förvänta.

Här kan en jämförelse med ett arbetsmiljömål göras för den situation att arbetstagare åsidosätter regleringen. I målet, som handlade om jämkning av sanktionsavgift, hade ett visserligen gediget systematiskt arbetsmiljöarbete inte fråntagit arbetsgivaren ansvar för vissa säkerhetsanordningar.[65] Även om arbetstagarna uppvisat ovilja att följa instruktioner krävs snarare *ytterligare åtgärder* från arbetsgivaren. I målet konstaterade Kammarrätten att ”en enskild arbetstagares åsidosättande av vad som gäller för skyddet för arbetsmiljön kan vara en ursäktlig överträdelse i princip endast om det har föranletts av en situation som har inneburit ett allvarligt hot mot person eller egendom”. På arbetsmiljöområdet torde sådana situationer vara vanligare än vid överträdelser av arbetstidsregleringen — något allvarligt hot mot person eller egendom i sistnämnda fall är svårt att föreställa sig. Kammarrätten, i nämnda arbetsmiljömål, betonade också att jämkning av sanktionsavgifter bör tillämpas varsamt för att den förebyggande effekten inte ska gå förlorad.[66]

Eftersom grunden för påförande av sanktionsavgift är ett strikt ansvar för överträdelser, är utrymmet att beakta vissa omständigheter uteslutna i frågan om avgiftens påförande i sig. Däremot har omständigheter som har att göra med ansvarssubjektets försök att följa regelverket fått betydelse för frågan om nedsättning av avgiften. I ett sådant fall (som behandlats ovan i avsnitt 3) kunde alltså det förhållandet att företaget ifråga fått tvetydiga besked från Arbetsmiljöverket, motivera en halvering av avgiftens storlek. Företaget hade på olika sätt försökt säkerställa att de följde lagstiftningen. Bland annat genom kontakt med en jurist, kontakt med Arbetsmiljöverket vid olika tillfällen och genom att utgå ifrån Arbetsmiljöverkets egen kommentar till arbetstidslagen.[67]

[64] Förvaltningsrätten i Luleå, dom den 2023-05-23 i mål nr 0290-23.
[65] Kammarrätten i Göteborg, dom den 2017-10-25 i mål nr 1265-17.
[66] Kammarrätten hänvisar till prop. 1993/94:186 s. 53.
[67] Arbetsmiljöverket (2015), Arbetstidslagen — med kommentarer. https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/bocker/arbetstidslagen-med-kommentarer-bok-h026.pdf.

Försöken att ”undersöka gällande lagstiftning och hur bolaget ska förhålla sig för att följa den” samt att man sedan fick dispens av Arbetsmiljöverket gjorde att förvaltningsrätten såg det som oskäligt att påföra hela det yrkade avgiftsbeloppet — och avgiften sattes därför ned till hälften.

6 Avslutning

I artikeln har tillämpningen av 26 § ATL analyserats med utgångspunkt i rättspraxis, i syfte att besvara de frågor som ställdes i inledningen — om hur ansvaret för överträdelser är konstruerat, hur proportionaliteten i avgiftsnivåerna bedöms med hänsyn till lagens skyddssyfte, samt i vilken mån rättsmedlet uppfyller krav på förutsebarhet.

De frågor som behandlats rymmer såväl ett arbetsgivarperspektiv — med fokus på rättsläget, risken för påföljder och möjligheten att undvika ansvar — som ett arbetstagarperspektiv, där frågan är i vilken utsträckning lagens skyddsändamål får ett genomslag i tillämpningen.

Mot bakgrund av det strikta ansvaret och sanktionsavgifternas konstruktion har artikeln visat att ansvaret ofta inträder även i situationer där reglernas innebörd kan framstå som oklar. Arbetstidsreglernas innebörd är ibland svårtolkade, med många undantagsregler och en EU-rättslig dimension som försvårar överblicken av rättsläget. En arbetsgivare som strävar efter, och som vidtar åtgärder för, att följa reglerna kan genom detta svårtolkade rättsläge likväl behöva ansvara för överträdelser. Möjligen kan denna risk för påföljder inskärpa en än större försiktighet hos arbetsgivare och noggrannhet med att söka dispens i tveksamma fall, eller att helt låta bli att ha arbetstagare som arbetar övertid eller på tveksamma tider på dygnet. Det är ändå problematiskt att regleringen är så pass oklar att det kan medföra svårigheter för arbetsgivare att veta vad som är rätt samt att sanktionen inträder oavsett. Om det är någon form av beteendeförändring — regelefterlevnad — som åsyftas med det strikta ansvaret och potentiellt höga sanktionsavgifter, så finns det mer att önska. Det är också, med tanke på sanktionsavgifternas karaktär som straffhybrid, viktigt att vara uppmärksam på den utveckling avseende regler för kontroll av arbetstid som främst sker från EU-rättsligt håll, vilken innebär högre ställda krav på arbetsgivare att dokumentera arbetstiden. Eftersom sådan dokumentation, såsom personalliggare, har ett högt bevisvärde i en tvist om överträdelser av lagen (och därigenom vid påförandet av sanktionsavgifter) är det relevant att fundera över i vilken mån det är tillåtet och/eller önskvärt med självinkriminering.

I fråga om sanktionsavgifternas proportionalitet, i förhållande till såväl överträdelsen som till dess effekter, är beräkningsregeln i 26 § ATL aktuell liksom Arbetsmiljöverkets tillämpning av den. Sanktionsavgifterna beräknas baserat på antalet otillåtet arbetade timmar, vilket medför en direkt koppling mellan överträdelsens omfattning och storleken på sanktionen. Det innebär också att en större arbetsgivare, med fler

arbetstagare som arbetar fler timmar, typiskt sett riskerar högre avgifter än en mindre arbetsgivare. Ur ett arbetsgivarperspektiv, och ett ”överträdarperspektiv”, kan detta möjligen försvaras och förklaras med att det får en individualpreventiv verkan. Faktorer som ett företags storlek eller omsättningen i en verksamhet, anförs ibland som något som bör beaktas för att uppnå en reellt avskräckande effekt.[68]

Som märkts har dock beräkningsregeln i vissa fall, där överträdelsen pågått under lång tid, medfört så pass stora avgiftsbelopp att Arbetsmiljöverket ansett det skäligt att bestämma avgiften till ett lägre belopp. Därvid har utgångspunkten varit att begränsa avgiften till det senaste årets otillåtna arbete, varvid tidigare överträdelser inte ger avtryck i det slutliga beloppet. Och visst kan det vara skäligt ur arbetsgivarens perspektiv, och mer proportionerligt sett till regelöverträdelsen. Men ur ett arbetstagarperspektiv, och utifrån reglernas skyddsändamål, är detta problematiskt.

Som påpekats innebär denna skälighetsbedömning, baserad på den kronologiska tiden, att hänsyn till de *individer som faktiskt arbetat för mycket* helt faller bort. Det kan med denna beräkningsmetod kosta mindre för en arbetsgivare att låta en eller ett par arbetstagare arbeta för mycket under flera års tid, än att låta ett större antal arbetstagare arbeta för mycket under ett par månader. Utan att påstå att den ena situationen egentligen är att föredra framför den andra, är det dock relevant att fråga sig om ett systematiskt utnyttjande under längre tid, som troligen får större negativa konsekvenser för de drabbade arbetstagarna, ska ges en sådan fördel vid sanktionsavgiftens bestämmande.

Även om artikeln inte haft som syfte att bedöma regleringens effektivitet i ett vidare perspektiv, aktualiserar analysen vissa rättssystematiska överväganden. Sanktionsavgifterna — med det objektiva ansvaret, den schablonmässiga beräkningen och ett begränsat utrymme för att beakta individuella konsekvenser — utgör en central del av den offentligrättsliga genomdrivandestrukturen. I ett sammanhang där en stor del av de otillåtet arbetade timmarna sannolikt aldrig prövas rättsligt, och där civilrättsliga sanktioner som gör det möjligt för enskilda att driva talan saknas,[69] framstår det som särskilt angeläget att fortsatt reflektera över huruvida sanktionsavgifterna — med nuvarande konstruktion och tillämpning — förmår tillgodose eftersträvade (men ibland oförenliga) värden som förutsebarhet respektive arbetstagarskydd, samt om det skulle kunna finnas fördelar med att införa en skadeståndspåföljd.

[68] Se t.ex. förarbetena till diskrimineringslagen (2008:567), prop. 2007/08:95 s. 399.

[69] Det har dock tidigare övervägts att införa en skadeståndspåföljd i arbetstidslagen, se prop. 1981/82:154 s. 50, med hänvisning till SOU 1981:5 s. 158 ff., där skälen mot skadestånd som påföljd angavs vara bland annat begränsade ideella skador för enskilda arbetstagare vid arbetstidsöverträdelser.