

Kommittédirektiv



Översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen

**Dir.
2004:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att

- utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. arbetsmiljölagen (AML) bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna,

- utreda frågan om tillämpningsområdet för AML bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem,

- se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö,

- utreda frågan om hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena,

- utreda om det bör göras ändringar i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet (fusioner, outsourcing m.m.),

- utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens,

- se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk

utsträckning i syfte att om möjligt finna en tydligare och mer ändamålsenlig utformning av lagen,

- utreda om det är lämpligt att införa en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa,

- pröva om det är lämpligt att direkt i AML reglera lagens tillämpningsområde avseende kvinnor och män som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program,

- pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll samt om ett upphävande föreslås, föreslå nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll,

- pröva om det är lämpligt att ändra bestämmelsen om produktinformation i 3 kap. 8 § tredje stycket AML och föreslå en lydelse som tydligare uttrycker den avsedda innebörden samt

- i syfte att definiera företagens kostnader göra en genomgång av bestämmelser i AML och Arbetsmiljöförordningen (AMF) som innebär direkta krav på att upprätta, lagra eller till myndigheter överföra information samt föreslå förändringar i syfte att minska den administrativa bördan (regel-förenkling). Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 mars 2006.

Bakgrund

Arbetsmiljölagen (1977:1160, AML), som trädde i kraft den 1 juli 1978, har genom åren ändrats ett stort antal gånger. Lagen ger i huvudsak en god grund för arbetsmiljöarbetet och för de krav som behöver ställas på arbetsmiljöförbättringar. Under en följd av år har det emellertid framkommit behov av att se över ett antal enskilda frågor med anknytning till AML. Således har Arbetsmiljöverket i skrivelser till regeringen påpekat behovet av översyn på en rad punkter. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2002 aviserat en översyn av samverkansreglerna i 6 kap. AML. Vidare har regeringen i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop.2001/02:14) uttalat att en ut-

redning bör göras beträffande dels AML:s regler om elevinflytande och dels frågan om lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem. Regeringen har tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna den 18 december 2003 enats om en avsiktsförklaring i syfte att uppnå målet att halvera antalet sjukdagar till 2008. Avsiktsförklaringen berör till viss del AML.

Behovet av förbättrad samordning mellan AML och MBL

De centrala arbetsmiljöavtalen inom den offentliga sektorn har till största delen ersatts av centrala "samverkansöverenskommelser" som omfattar både samverkan enligt AML och medinflytande enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Även i andra avseenden har en utveckling skett när det gäller lokal arbetsmiljösamverkan. Detta kan medföra att samverkansreglerna i AML behöver anpassas för att ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna. Denna fråga behandlas i rapporten Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv (Ds 2001:28). Regeringen har i budgetpropositionen för år 2002 presenterat ett 11-punktsprogram mot ohälsa i arbetslivet. Enligt punkt 4 i programmet bör behovet av en förbättrad samordning mellan inflytanderegler i medbestämmandelagen och samverkansreglerna i AML utredas.

Uppdraget

Utredaren skall utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna, t.ex. om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med motsvarande uppgifter eller om förändringar bör göras i fråga om de regionala skyddsombudens roll och uppgifter. De förändringar som föreslås får inte sammantaget leda till försämring av rättigheter och inflytande för

skyddsombud och övriga fackliga företrädare eller andra arbetstagare.

Barns och elevers arbetsmiljö

Allmänt

Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) bör en översyn av gällande regler göras med syfte att en bevakning av arbetsmiljön ur ett barn- och elevperspektiv skall komma till stånd varvid följande frågor som gäller arbetsmiljölagstiftningen bör utredas:

- a) utvidgning av AML:s tillämpningsområde till barn i förskola och fritidshem,
- b) förtydligande av elevernas inflytande över sin arbetsmiljö,
- c) en starkare ställning för elevskyddsombuden,
- d) behovet av vuxna "barnskyddsombud" som representerar barnen från förskoleklass t.o.m. årskurs 6.

De nämnda frågorna om elevernas arbetsmiljö har till stor del väckts genom förslag i Barnombudsmannens (BO) rapporter för 1998 och 2001. Barnsäkerhetsdelegationen har också i sitt slutbetänkande Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127) kommit med förslag på området.

Tillämpningsområdet för AML

Enligt 1 kap. 3 § AML gäller huvuddelen av lagen även den som genomgår utbildning. Härmed avses bl.a. grundskole-, gymnasie- och högskoleutbildning. Arbetsmiljöansvaret vilar härvid på den som driver utbildningen. Barn i förskola eller fritidshem torde inte omfattas av begreppet "utbildning" i AML:s mening. Däremot gäller AML i fråga om förskolans och fritids-

hemmens personal liksom elever och personal i de olika skolformerna.

Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) uttalade i en skrivelse till Näringsdepartementet den 30 mars 2000 att det är önskvärt att utvidga arbetsmiljölagsstiftningens skydd till barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. 1999 års skollagskommitté föreslår i sitt betänkande (SOU 2002:121) ett utvidgat utbildningsbegrepp, som inbegriper även förskolan och skolbarnsomsorgen. Kommittén pekar på att detta aktualiserar arbetsmiljölagens tillämpning i fråga om barn i dessa utbildningsformer. Det är väsentligt att dessa frågor blir föremål för utredning utifrån frågeställningen hur förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet bäst skall kunna skyddas.

Elevernas medinflytande i arbetsmiljöfrågor

Arbetsmiljölagen innehåller bestämmelser om elevers medinflytande i arbetsmiljöfrågor genom elevskyddsombud. Det är viktigt att se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö. Förslag som väckts i Barnombudsmannens rapporter är bl.a. en starkare ställning för elevskyddsombuden samt vuxna ”barn-skyddsombud” som representerar barnen upp t.o.m. grundskolans mellanstadium.

Uppdraget

Utredaren skall utreda om tillämpningsområdet för AML bör utvidgas till att omfatta barn i förskola och fritidshem utifrån frågeställningen om det saknas en effektiv tillsyn som skydd för förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet. Häri ingår en prövning av om Arbetsmiljöverket är den myndighet som har de bästa förutsättningarna för att utföra tillsyn för barn och elever i förskola och fritidshem. Utredningen skall också klarlägga och ta hänsyn till vilka resurser och vilken kompetens som en tillsyn på detta område som grundas på AML kräver.

Utredaren skall vidare se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevak-

ningen av elevernas arbetsmiljö. Härvid skall de förslag som framställts i Barnombudsmannens rapporter samt i Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande beaktas. En reglering som tydligt klargör elevrepresentanternas rättsliga ställning skall eftersträvas.

Systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering

Allmänt

Regeringen har tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna den 18 december 2003 enats om en avsiktsförklaring i syfte att uppnå målet att halvera antalet sjukdagar till år 2008. Avsiktsförklaringen innehåller ett system för medfinansiering, en förstärkt sjukförsäkring och satsningar som skall förbättra arbetsmiljöarbetet.

I avsiktsförklaringen framhålls att det krävs ett gemensamt ansvarstagande från många olika parter, myndigheter och organisationer, arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer och enskilda individer. Parternas gemensamma arbete och ansvarstagande på arbetsplatserna är centralt.

Dispositiva regler om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering

I avsiktsförklaringen sägs i avsnittet om ett förbättrat arbetsmiljöarbete att en översyn av lagstiftningen skall göras för att utreda hur vissa regler skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering. Vidare sägs att arbetsmarknadens parter skall uppmanas att sluta gemensamma arbetsmiljöavtal. Regler om systematiskt arbetsmiljöarbete samt om arbetsgivarens arbete med yrkesinriktad rehabilitering finns i dag i AML samt i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

AML är en offentligrättslig lagstiftning som ålägger arbetsgivarna vissa skyldigheter. Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn och kan gentemot den som har skyddsansvar utfärda föreläggande eller förbud, som sanktioneras antingen med vite eller, om vite inte utsatts, med böter eller fängelse. Lagstiftningen hindrar inte i och för sig att parterna träffar avtal som reglerar arbetsmiljöfrågor.

Uppdraget

Utredaren skall utreda hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena. I denna prövning skall även ingå frågan vilka konsekvenser en sådan förändring skulle få för bevakningen av arbetsmiljön, särskilt på de arbetsställen där det lokala skyddsarbetet är svagt samt ifråga om tillsyn och påföljder.

Effektivare sanktionssystem

Migrerande företag

AML gäller i princip för all yrkesmässig verksamhet som bedrivs inom Sverige. Man måste räkna med att allt fler företag – framför allt från andra EU-länder – bedriver verksamhet i Sverige utan att de har säte här. Trots att AML gäller för arbetet kan det vara svårt att använda tvångsmedel på grund av svårigheter med delgivning, utdömande av vite etc. Arbetarskyddsstyrelsen tog i sin skrivelse den 29 juni 1999 upp att det finns ett behov av att effektivt kunna använda förbud och förelägganden mot företag som inte har sitt säte i Sverige. Det är viktigt att utreda om det är möjligt att genom ändringar i AML effektivisera tillsynsarbetet.

Ägarbyten

I sin skrivelse den 30 mars 2000 pekade Arbetarskyddsstyrelsen på behovet av effektiva sanktioner vid ägarbyten av verksamheter (fusioner, outsourcing m.m.).

Ägarbyten kan i många fall ske utan att det motsvaras av en reell förändring av inflytandet över verksamheten. Det har i praktiken, särskilt vid upprepade ägarbyten, visat sig svårt att bedriva tillsynen effektivt eftersom ett ofta tidsödande förfarande måste börjas om från början.

Det är även i detta fall viktigt att undersöka om tillsynsresurserna kan utnyttjas mer effektivt.

Uppdraget

Utredaren skall utreda om ändringar bör göras i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamheten (fusioner, outsourcing mm). Införande av möjlighet att knyta förbud och förelägganden till viss anordning eller viss lokal i stället för till ett visst företag bör prövas i detta sammanhang.

Krav på utbildning eller kompetens

Enligt 4 kap. 2 § AML kan Arbetsmiljöverket meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter med krav på tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav när det gäller arbetsprocesser, arbetsmetoder, anläggningar, tekniska anordningar eller farliga ämnen. I skrivelsen från Arbetarskyddsstyrelsen den 29 juni 1999 framhölls att det finns behov av att i vissa fall kunna meddela regler med krav på viss utbildning eller kompetens. I regeringens ovan nämnda avsiktsförklaring av den 18 december 2003 uttalas att arbetsorganisation och ledarskap är centralt för arbetsmiljön och att mallar för utbildning i systematiskt arbetsmiljöarbete och för chefsutbildning därför skall utarbetas. Detta sätter frågan om utbildning i systematiskt arbetsmiljöarbete i fokus. En fråga

som möjligen kan bli aktuell är om krav på certifikat eller annat kunskapsbevis skall kunna ställas för att få utföra visst slag av arbete. Man kan också tänka sig att ett krav på utbildning kombineras med krav på certifikat för den som är utbildare.

Uppdraget

Utredaren skall utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens. Häri ligger också att utreda om ett sådant bemyndigande bör omfatta krav på certifikat eller annat kunskapsbevis.

Frågor om samordningsansvar

I 3 kap. 7 § AML finns regler om särskilt s.k. samordningsansvar dels på en byggplats där flera företag är verksamma, dels på ett fast driftställe (t.ex. en skola eller en fabrik) där arbete utförs av flera företag. Reglerna om vilket företag som skall ha samordningsansvaret är olika. Det har i praktiken visat sig svårt att dra en klar gräns mellan de båda fallen, t.ex. när det gäller ombyggnad på ett befintligt arbetsställe. Oklarhet om hur reglerna skall tolkas har också funnits när det gäller arbetsställen med stor geografisk utsträckning.

Uppdraget

Utredaren skall se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk utsträckning i syfte att om möjligt finna en tydligare och mer ändamålsenlig utformning av lagen.

Skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön

Det har i tillsynen visat sig att kommunikationen mellan inhyrare av personal och uthyrare (t.ex. bemanningsföretag) ofta brister. Detta kan leda till att det blir svårt för uthyraren att bl.a.

bedöma vilken utbildning och kompetens som behövs för ett visst arbete med hänsyn till riskerna. Det måste undvikas att bristande kommunikation mellan inhyrare och uthyrare leder till olycksfall eller ohälsa för den berörda personalen. Det är därför viktigt att utreda om en komplettering av AML behövs när det gäller inhyrarens skyldighet att informera om risker i verksamheten.

Uppdraget

Utredaren skall utreda om det är lämpligt att införa en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa. Detta för att uthyraren skall kunna ta hänsyn till riskerna vid bedömning av personalens utbildning och kompetens.

AML:s tillämpning i fråga om vissa arbetsmarknads- politiska program

Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns olika program. I 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program anges att deltagare i vissa program inte skall anses som arbetstagare. När dessa program bedrivs på en arbetsplats, skall den som tar del av programmet dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av ett antal bestämmelser i AML.

Vad som sägs i AML om arbetsgivare skall gälla den som har upplåtit en arbetsplats för programverksamhet.

Någon hänvisning till dessa regler finns dock inte i AML. Detta kan leda till att arbetsmiljöfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt ifråga om de aktuella grupperna.

Uppdraget

Utredaren skall pröva om det är lämpligt att direkt i AML reglera lagens tillämpningsområde avseende personer som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program.

Arbete i arbetsgivarens hushåll

Lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll innehåller regler om arbetstid, arbetsmiljö, anställningsavtalets ingående och upphörande m.m. Sedan 1995 omfattas arbetstagare under 18 år endast av reglerna om anställningsavtalet. I arbetsmiljölagen finns ett undantag från lagens tillämpning när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll i fråga om arbetstagare över 18 år.

Lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll ställer betydligt lägre krav på arbetsgivaren och ger tillsynsmyndigheten sämre möjligheter att ingripa mot brister i arbetsmiljön. Frågan om särbehandlingen i arbetsmiljöhänseende av arbetstagare som utför husligt arbete har aktualiserats bl.a. av att personer med funktionshinder numera får hjälp i sitt hem av personliga assistenter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som i många fall formellt är anställda av den som är berättigad till insatsen enligt LSS.

Uppdraget

Utredaren skall pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll. Om ett upphävande av undantaget föreslås, skall utredaren föreslå nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll.

Skyldighet för leverantörer att tillhandahålla bruks- och monteringsanvisningar

Enligt 3 kap. 8 § tredje stycket AML skall i fråga om maskiner, redskap m.m. uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall medfölja vid avlämnandet. Denna formulering tillkom vid de ändringar som gjordes i AML år 1991. I den tidigare lydelsen angavs att ”de anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet.” Avsikten med ändringen var att den nya formuleringen skulle vara mer generell utan att in-

skränka de skyldigheter som gällde enligt den tidigare lydelsen (prop. 1990/91:140 s. 137). Det har dock visat sig att den nya formuleringen ofta ger upphov till oklarhet. Det framgår inte klart för läsaren att den omfattar även monterings- och bruksanvisningar och liknande.

Uppdraget

Utredaren skall pröva om det är lämpligt att ändra lydelsen av 3 kap. 8 § tredje stycket AML så att den tydligare uttrycker den avsedda innebörden.

Regelförenkling

Riksdagen beslutade den 18 december 2002 att uppdra till regeringen att under innevarande mandatperiod göra en genomgång av det regelverk som berör företagandet så att onödiga och krångliga regler kan tas bort.

AML är en ramlag. Syftet är att närmare precisering av de allmänna skyldigheter som anges i AML skall göras av regeringen eller myndighet. Detta har skett genom bestämmelser i Arbetsmiljöförordningen (1977:1166, AMF) och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Ett regelförenklingsarbete avseende föreskrifterna pågår. En översyn bör göras av de bestämmelser i AML och AMF som innebär direkta krav på upprättande eller lagring av handlingar eller på inlämnande av uppgifter till myndighet.

Uppdraget

Utredaren skall i syfte att definiera företagens kostnader göra en genomgång av bestämmelser i AML och AMF som innebär direkta krav på att upprätta, lagra eller till myndigheter överföra information samt föreslå förändringar i syfte att minska den administrativa bördan.

Uppdraget i dess helhet

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Utredaren skall vidare i sina förslag beakta de särskilda problem som finns för företag i syfte att minska den administrativa bördan. Utredaren skall analysera och bedöma ekonomiska effekter av förslagen på samhälls- och företagsnivå. Utredaren skall under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter och i lämplig utsträckning även med myndigheter och andra organisationer som representerar de intressen som berörs. Utredaren skall i relevanta delar involvera barn och unga i arbetet.

Utredaren skall, vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning. Utredaren skall följa kommittéförordningen (1998:1474) och redovisa kostnadsberäkningar i fråga om statliga utgifter och finansiering inom utgiftsområdet av de förslag till åtgärder som eventuellt kan komma att föreslås.

Kvinnor och män arbetar ofta på arbetsplatser som skiljer sig åt ur arbetsmiljösynpunkt. Utredaren skall därför lägga särskild vikt vid att beakta skillnader i arbetsmiljön för kvinnor och män.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 mars 2006.

(Näringsdepartementet)