



Regeringens proposition

1990/91:140

Arbetsmiljö och rehabilitering

Prop.
1990/91:140

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 mars 1991 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Mona Sahlin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i brottsbalken och i arbetsmiljölagen m. m.

I brottsbalken införs en ny bestämmelse om arbetsmiljöbrott. Enligt den nya bestämmelsen skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i enlighet med arbetsmiljölagen att förebygga ohälsa eller olycksfall och någon till följd därav avlider, skadas eller utsätts för fara, kunna dömas för arbetsmiljöbrott.

I arbetsmiljölagen införs en särskild ändamålsbestämmelse i vilken anges att lagens ändamål är att

- förebygga ohälsa och olycksfall och att i övrigt skapa en tillfredsställande arbetsmiljö.
- främja den samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

I lagen införs vidare en uttrycklig rätt för arbetstagare att påverka den egna arbetssituationen och att medverka i förändrings- och utvecklingsarbete. Vidare införs krav om att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Vid arbetsorganisationens utformning skall betydelsen av löneform och förläggning av arbetstid beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas. Vidare preciseras arbetstagarens skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av åtgärder för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

I lagen införs också en bestämmelse som anger arbetsgivarens skyldighet

att planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Bestämmelsen innefattar krav på att fortlöpande undersöka riskerna i arbetet och genomföra de åtgärder som behövs. Arbetsgivaren skall även dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver. Därvid skall handlingsplaner upprättas. I lagen renodlas också skyddskommitténs och skyddsombudens uppgifter.

I detta sammanhang införs vidare en bestämmelse om att arbetsgivare skall se till att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället. Kravet på att arbetsförhållandena skall anpassas till den enskilde arbetstagarens förutsättningar förtydligas. Härigenom skapas bättre förutsättningar för bl. a. långtidssjuka att återgå i arbete.

Ändringar i bemyndigandebestämmelserna i arbetsmiljölagen föreslås. Bl. a. föreslås ett nytt bemyndigande att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Vidare skapas större möjligheter att anpassa kontrollen av tekniska anordningar och farliga ämnen till det behov som föreligger på olika produktområden och till de kontrollformer som är under utveckling internationellt. Därvid undanröjs också skillnaderna mellan produktkontrollreglerna för tekniska anordningar och för farliga ämnen. Ett uttryckligt bemyndigande att rikta föreskrifter mot leverantörer också om kontroll av farliga ämnen föreslås. Ändringarna innebär att krav på provning och annan kontroll, tillverkningskontroll och efterkontroll kan ställas utan samband med krav på godkännande. Ytterligare ändringar av dessa regler kommer att behövas för Sveriges EES-samarbete.

Det föreslås också att möjligheterna att ställa krav på produktinformation vid marknadsföringen vidgas. I produktsäkerhetsregleringen i arbetsmiljölagen föreslås vidare att det införs en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att begära uppgifter om levererade produkter hos leverantörerna.

I propositionen föreslås vidare att en grundläggande bestämmelse om arbetsmiljöansvar för byggherrar och andra, som medverkar vid projektering av en byggnad eller en anläggning, förs in i arbetsmiljölagen. I och med detta blir det möjligt för Sverige att ratificera ILOs konvention (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete, vilket också föreslås.

De nu föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

I propositionen lämnas förslag om villkor för bidrag till företagshälsovården. Företagshälsovårdens uppgift är att arbeta förebyggande och medverka i den yrkesinriktade rehabiliteringen på arbetsplatsen.

Slutligen tas i propositionen upp frågor som gäller arbetarskyddsverkets roll, arbetslivsfondens verksamhet, information och utbildning samt visst fortsatt utredningsarbete.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Häriigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§ skall betecknas 3 kap. 11 och 12 §§,

dels att den nya 3 kap. 12 § skall ha följande lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

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

11 §¹ Vållande till kroppsskada eller sjukdom *må*, om brottet *ej* är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden *angiver* brottet till åtal *eller har åsamkats skadan eller sjukdomen i verksamhet som arbetstagare* och åtal *finnes* påkallat ur allmän synpunkt.

12 § Vållande till kroppsskada eller sjukdom *får*, om brottet *inte* är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden *anger* brottet till åtal och åtal *är* påkallat ur allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. I fråga om gärningar som begåtts före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter.

¹ Senaste lydelse 1981:1313.

Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)

dels att nuvarande 1 kap. 1–4 §§ skall betecknas 1 kap. 2–5 §§, att nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§ skall betecknas 3 kap. 11 och 12 §§ samt att nuvarande 3 kap. 12–18 §§ skall betecknas 4 kap. 2–9 §§,

dels att den nya 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 §, 3 kap. 2–4, 8, 9 och de nya 11 och 12 §§, de nya 4 kap. 1–8 §§, 6 kap. 1, 4 och 9 §§, 7 kap. 4, 6, 7, 9 och 13 §§, 8 kap. 2 och 4 §§ samt rubriken till 1 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sju nya paragrafer, 1 kap. 1 §, 3 kap. 2 a, 10 och 13 §§, 4 kap. 1 och 10 §§, 6 kap. 6 a § samt närmast före det nya 4 kap. en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse***1 kap. Tillämpningsområde***Föreslagen lydelse***1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde**

1 §

Lagens ändamål är

1. att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället, och

2. att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

2 §¹ Vid tillämpning av 2 kap., 3 kap. 1–14 §§, 17 § andra stycket och 18 § samt 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,

2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,

3. värnpliktig och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som *deltager* i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

3 § Vid tillämpning av 2 kap., 3 kap. 1–13 §§, 4 kap. 1–5 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,

2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,

3. värnpliktig och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som *deltar* i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

Elever och vårdtagare som avses i första stycket 1 och 2 skall likställas med arbetstagare även vid tillämpning av 5 kap. 1 och 3 §§. I fråga om elever finns dessutom särskilda bestämmelser i 6 kap. 17 och 18 §§.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet *utföres*.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet *utförs*.

¹ Senaste lydelse 1990:233.

2 kap. Arbetsmiljöns beskaffenhet

1 §

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

3 kap. Allmänna skyldigheter

2 §²

Arbetsgivare skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Han skall ägna uppmärksamhet åt att arbetet planlägges och anordnas så, att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.

Om arbetsförhållandena påkallar

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.

Om arbetsförhållandena påkallar

² Senaste lydelse 1985:321.

det skall *arbetsgivare* föranstalta om företagshälsovård i den omfattning verksamheten kräver.

Arbetsgivare skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att *arbetstagare* utför arbete ensam.

det skall *arbetsgivaren* föranstalta om företagshälsovård i den omfattning verksamheten kräver.

Arbetsgivaren skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att *arbetstagaren* utför arbete ensam.

2 a §

Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Han skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner skall därvid upprättas.

Arbetsgivaren skall vidare se till att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring vilar på honom.

3 §

Arbetsgivare skall se till att *arbetstagare* får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet *bedrivs*, och upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. *Han* skall förvissa sig om att *arbetstagaren* har den utbildning som behövs och vet vad han har att *iakttaga* för att undgå riskerna i arbetet.

Det åligger arbetsgivare att taga hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsupp-

Arbetsgivaren skall se till att *arbetstagaren* får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet *bedrivs*, och att *arbetstagaren* upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. *Arbetsgivaren* skall förvissa sig om att *arbetstagaren* har den utbildning som behövs och vet vad han har att *iaktta* för att undgå riskerna i arbetet.

Arbetsgivaren skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall

gifter är olika.

beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

4 §

Arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iakttaga den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Finner arbetstagare att arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta företrådare för arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningskyldighet.

Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. *Arbetstagaren är fri från ersättningskyldighet* för skada som uppstår till följd av att han underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas.

8 §

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter maskin, redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tagas i bruk eller utställs till försäljning eller i reklamsyfte. De anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet. Anordningen skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tas i bruk eller när den ställs ut till försäljning eller i reklamsyfte.

Uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) skall lämnas vid avlämnandet genom tydlig märkning eller på annat sätt. Information av särskild betydelse för arbetsmiljön skall lämnas vid marknadsföring av anordningen.

9 §

Den som tillverkar, importerar eller överlåter ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidtaga de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt. När äm-

Den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt.

net avlämnas för att tagas i bruk skall de anvisningar medfölja som behövs för hanteringen. Ämnet eller förpackning, kärl eller liknande, vari det förvaras, skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Vad som sägs i 8 § andra stycket om produktinformation och information vid marknadsföring skall gälla även i fråga om ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

10 §

Den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt skall se till att förpackningen inte innebär risk för ohälsa eller olycksfall.

10 § Den som installerar anordning som avses i 8 § skall se till att behövliga skyddsanordningar uppsättes och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtages.

11 § Den som installerar en teknisk anordning skall se till att behövliga skyddsanordningar sätts upp och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtas.

11 § 17 kap. 8 och 9 §§ föreskrives om skyddsansvar i vissa fall för den som råder över arbetsställe eller upplåter lokal eller markområde för arbete eller såsom personalutrymme.

12 § 17 kap. 8 och 9 §§ föreskrivs om skyddsansvar i vissa fall för den som råder över ett arbetsställe eller upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

13 §

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall vid projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter, avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet, beaktas och att olika delar av projekteringen samordnas. Den som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar skall på samma sätt se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projekteringen.

Även arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen, skall inom ramen för sina uppdrag se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas.

4 kap. Bemyndiganden

1 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får föreskriva om

1. provning eller annan kontroll av tekniska anordningar eller av ämnen som kan föranleda ohälsa

12 § Om det är påkallat från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva

1. att arbetsprocess, arbetsmetod eller anläggning avsedd för verksamhet av visst slag får användas endast efter tillstånd.

2. att visst slag av anordning som avses i 8 § endast efter godkännande får användas eller avlämnas för att tagas i bruk,

3. att visst ämne som avses i 9 § får användas endast efter godkännande eller att särskilda villkor skall gälla vid användningen av sådant ämne.

Som förutsättning för godkännande som avses i första stycket 2 kan föreskrivas villkor. I anslutning till sådant godkännande kan fastställas krav på monterings- och bruksanvisning som skall medfölja anordning, när den avlämnas för att tagas i bruk.

Vid meddelande av föreskrift enligt första stycket 2 kan anges villkor för brukandet. Tillstånd eller godkännande som avses i första stycket kan förenas med villkor för brukandet.

Även utan samband med föreskrift enligt första stycket kan i angiven ordning föreskrivas om kontroll, provning eller fortlöpande tillsyn vid användning av anordning, som där avses, samt om undersökning av de arbetshygieniska förhållandena i visst slag av verksamhet.

eller olycksfall,

2. villkor och kontroll vid tillverkning och användning av sådana anordningar eller ämnen,

3. undersökning av skyddsförhållandena i ett visst slag av verksamhet.

2 § Om det behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva

1. att arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar, som är avsedda för verksamhet av ett visst slag får användas endast efter tillstånd,

2. att tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, endast efter tillstånd eller godkännande får användas eller avlämnas för att tas i bruk.

I föreskrift som avses i första stycket får anges att det i anslutning till ett tillstånd eller ett godkännande kan fastställas krav på produktinformation och på villkor som skall gälla vid tillverkning samt på kontroll efter tillverkning. I sådan föreskrift kan även anges att ett tillstånd eller godkännande kan förenas med villkor för användningen. Föreskrift som avses i första stycket 2 kan vidare ange villkor vars uppfyllande skall utgöra förutsättning för tillstånd eller godkännande.

13 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva

1. att *visst slag av anordning som avses i 8 § skall ha skylt eller annan märkning som upptager tillverkarens namn eller annan uppgift om anordningen,*

2. att *ämne som avses i 9 § eller förpackning, kärl eller liknande, vari ämnet förvaras, skall vid användningen ha märkning,*

3. att *förteckning skall föras över sådan anordning och sådant ämne.*

I samma ordning kan meddelas föreskrifter i fråga om installation av visst slag av anordning som avses i 8 §.

14 § *Är det av särskild betydelse från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva förbud att använda arbetsprocess, arbetsmetod, anordning som avses i 8 § eller ämne som avses i 9 §.*

15 § *Innebär visst slag av arbete risk för ohälsa eller olycksfall kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om läkarundersökning av dem som sysselsättes eller skall sysselsättas i arbetet. Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för sådan risk.*

16 § *Medför visst slag av arbete särskild risk för vissa grupper av arbetstagare kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrift om förbud mot att arbetet utföres av arbetstagare, som tillhör sådan grupp, eller föreskriva att särskilt villkor skall gälla när arbetet utföres av sådan arbetstagare.*

3 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva

1. att *produktinformation skall lämnas i fråga om tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,*

2. att *på arbetsställen skall föras en förteckning över där befintliga tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

Föreskrifter i fråga om installation av tekniska anordningar kan meddelas i samma ordning.

4 § *Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva förbud att använda arbetsprocesser, arbetsmetoder eller tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

5 § *Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller skall sysselsättas i arbetet. Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för en sådan risk.*

6 § *Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrift om förbud mot att arbetet utföres av arbetstagare, som tillhör en sådan grupp, eller föreskriva att särskilda villkor skall gälla när arbetet utföres av sådana arbetstagare.*

17 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva att vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 15 eller 16 § skall föras register med uppgifter om de undersökta namn och om undersökningsresultat.

I samma ordning kan meddelas föreskrifter för dem som har skyddsansvar enligt 2 eller 5 § att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller att förvara handling som har betydelse från skyddssynpunkt.

7 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva att register skall föras vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 5 eller 6 § med uppgifter om de undersökta namn och om undersökningsresultat.

8 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan meddela föreskrifter om skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter till en tillsynsmyndighet eller att förvara handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt.

10 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

6 kap. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m. m.

1 §

Arbetsgivare och arbetstagare skall bedriva en på lämpligt sätt organiserad skyddsverksamhet.

Arbetsgivare och arbetstagare skall bedriva en på lämpligt sätt organiserad arbetsmiljöverksamhet.

4 §

Skyddsombud företräder arbetstagarna i skyddsfrågor och skall verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. Ombudet skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivare skall underätta skyddsombud om förändringar av betydelse för skyddsförhållandena inom ombudets område.

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §.

Skyddsombud skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation liksom vid planering av användning av ämnen som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Skyddsombud skall vidare delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §.

Arbetsgivaren skall underätta

Skyddsombud skall söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar gemensamt för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

skyddsombud om förändringar av betydelse för *arbetsmiljöförhållandena* inom ombudets område.

6 a §

Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning skall arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att han mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör han inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, skall yrkesinspektionen efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt påkalla kommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga.

9 §³

Skyddskommitté skall planera och övervaka skyddsarbetet på arbetsstället. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsovård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplys-

Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. I skyddskommittén skall behandlas frågor om

- 1. företagshälsovård,*
- 2. handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §,*

3. planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsproces-

³ Senaste lydelse 1985:321.

ning och utbildning rörande arbetsmiljön. *Skyddskommitté skall vidare verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.*

ser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation.

4. planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

5. upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön.

6. arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället.

7 kap. Tillsyn

4 §

Den som i sin verksamhet använder viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra visst arbete är skyldig att på tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet.

Den som i sin verksamhet använder *en* viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra *ett* visst arbete är skyldig att på *en* tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet.

Den som har överlätit eller upplåtit en teknisk anordning eller överlätit ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, är skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka produkten har överlåtits eller upplåtits.

6 §

Finns på gemensamt arbetsställe *ej* någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §, kan yrkesinspektionen bestämma vem som skall ha sådant ansvar. När särskilda skäl föreligger kan yrkesinspektionen bestämma att annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig.

Vid tillämpning av första stycket skall samordningsansvaret läggas på någon av dem som driver verksamhet på det gemensamma arbetsstället.

Om det på ett gemensamt arbetsställe *inte finns* någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §, kan yrkesinspektionen bestämma vem som skall ha *ett* sådant ansvar. När *det finns* särskilda skäl kan yrkesinspektionen bestämma att *någon* annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig.

Vid tillämpning av första stycket skall samordningsansvaret läggas på *den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete på det gemensamma arbetsstället* eller på någon av dem som driver verksamhet där.

7 §⁴

Yrkesinspektionen *äger* gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–10 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela *föreläggande* eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Yrkesinspektionen *får* gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–11 och 13 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela *de förelägganden* eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan yrkesinspektionen sätta ut vite.

Uderlåter någon att vidtaga åtgärd som åligger honom enligt föreläggande, får yrkesinspektionen förordna om rättelse på hans bekostnad.

Om någon *inte* vidtar en åtgärd som åligger honom enligt *ett* föreläggande, får yrkesinspektionen förordna om rättelse på hans bekostnad.

Har föreläggande meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men *beviljas* inte sådant lov, är föreläggandet *förfallet* såvitt avser åtgärden.

Om ett föreläggande *har* meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov *inte* beviljas, *upphör* föreläggandet att gälla såvitt avser åtgärden.

9 §

Föreligger missförhållande i skyddshänseende beträffande lokal eller markområde som har upplåtits för arbete eller *såsom* personalutrymme, kan yrkesinspektionen meddela förbud enligt 7 § mot sådan upplåtelse till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen eller markområdet.

Om det finns något missförhållande i skyddshänseende beträffande *en* lokal, *ett* markområde eller *ett* utrymme under jord som har upplåtits för arbete eller *som* personalutrymme, kan yrkesinspektionen meddela förbud enligt 7 § mot *en* sådan upplåtelse till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen, markområdet eller utrymmet.

Yrkesinspektionen kan gentemot den som upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme, meddela förelägganden enligt 7 § om undersökning av skyddsförhållandena på platsen.

13 §⁵

Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabilite-

Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabilite-

⁴ Senaste lydelse 1990:973.

⁵ Senaste lydelse 1989:961.

ringsverksamhet på *arbetsstället* enligt 6 kap. 9 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfårit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

ringsverksamhet på *arbetsställe* enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfårit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

Har ombudet, ledamoten eller deltagaren utsetts av sådan lokal arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 2 och 8 §§, får han utan hinder av tystnadsplikten i första stycket lämna uppgift vidare till en ledamot i organisationens styrelse eller till en sakkunnig i arbetsmiljöfrågor hos en central arbetstagarorganisation till vilken den lokala organisationen hör. Rätten att lämna uppgift vidare gäller endast om uppgiftslämnaren underlåter mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne.

I fråga om arbetsställen i det allmännas verksamhet tillämpas i stället för vad som sägs i första och andra stycket bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

I fråga om arbetsställen i det allmännas verksamhet tillämpas i stället för vad som sägs i första och andra styckena bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

8 kap. Ansvar

2 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 3 kap. 12 eller 14 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. anlitar en minderårig i strid mot 5 kap. 2 § första stycket eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket,

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 13 eller 15–17 § eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §.

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 eller 5–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §.

3. lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt 7 kap. 3 eller 4 §.

4. utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk.

4 §

Har vid brott som avses i detta kapitel anordning eller ämne an-

Har vid brott som avses i detta kapitel en anordning eller ett ämne

⁶ Senaste lydelse 1990:973.

vänts i strid mot förbud enligt 3 kap. 14 § eller 7 kap. 7 §, skall förverkande ske av egendomen eller dess värde, om *denna rättsverkan ej är uppenbart obillig*.

använts i strid mot förbud enligt 4 kap. 4 § eller 7 kap. 7 §, skall förverkande ske av egendomen eller dess värde, om *det inte är uppenbart oskäligt*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*12 §¹

Får en kvinnlig arbetstagare inte sysselsättas i sitt arbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap, som har meddelats med stöd av 3 kap. 16 § arbetsmiljölagen (1977:1160), har hon rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

Får en kvinnlig arbetstagare inte sysselsättas i sitt arbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), har hon rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

En kvinnlig arbetstagare, som på grund av havandeskap inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, har rätt att bli omplacerad till ett mindre ansträngande arbete med bibehållna anställningsförmåner. Detta gäller dock endast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

Rätt till omplacering föreligger endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbete hos sig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1985:85.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Sahlin

Proposition om arbetsmiljö och rehabilitering

1 Inledning

Genom beslut den 17 april 1986 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av sanktionssystemet vid arbetsolyckor till följd av brister i arbetsmiljön. Därefter förordnades en särskild utredare, sakkunniga, experter och sekreterare.

Utredningen som antog namnet arbetsolycksutredningen avlämnade i januari 1988 betänkandet (SOU 1988:3) Arbetsolycka – ”olycka” eller arbetsmiljöbrott?

Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning över remissyttrandena har upprättats och finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Dnr R 757/88).

Genom beslut den 17 september 1987 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en arbetsgrupp inom departementet för att se över vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen. En arbetsgrupp utsågs därefter.

Arbetsgruppen avlämnade i juni 1989 betänkandet (Ds 1989:48) Produktkontroll enligt arbetsmiljölagen, m. m och i januari 1990 betänkandet (Ds 1990:6) Arbetsmiljöansvar vid projektering, m. m.

Till protokollet i detta ärende bör fogas sammanfattningarna av dessa betänkanden som *bilaga 2 och 3*.

Betänkandena har remissbehandlats. Förteckningar över remissinstanserna och sammanställningar över remissyttrandena har upprättats och finns tillgängliga i lagstiftningsärendena (Dnr R 4669/89 och Dnr R 845/90).

Genom beslut den 25 augusti 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp för att göra en översyn av 1986 års företagshälsovårdsreform. En arbetsgrupp tillsattes därefter.

Arbetsgruppen avlämnade i juni 1990 betänkandet (Ds 1990:42) Företagshälsovård i omvandling. Översyn av 1986 års företagshälsovårdsreform.

Till protokollet i detta ärende bör fogas sammanfattningen av detta betänkande som *bilaga 4*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och sammanställning över remissyttrandena har upprättats och finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Dnr AL 6 448/90).

Genom beslut den 24 november 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en kommission med uppdrag att lägga fram förslag till åtgärder för att ändra sådana arbetsförhållanden, som skapar skador och ohälsa.

Kommissionen, som antog namnet arbetsmiljökommissionen, avlämnade i juni 1990 betänkandet (SOU 1990:49) Arbete och hälsa.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av detta betänkande som *bilaga 5*.

Kommissionen har lämnat förslag till ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen om allmän försäkring (1962:381) om det förebyggande arbetsmiljöarbetet och om rehabilitering. Vidare har kommissionen lämnat principförslag bl. a. om ekonomiska styrmedel, personalekonomisk redovisning, utbildning och informationsförsörjning.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Dnr AL 5 383/90).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 januari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till ändringar i brottsbalken, arbetsmiljölagen (1977:116) samt lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. Förslagen har upprättats i arbetsmarknadsdepartementet på grundval av de nyss redovisade betänkningarna. De förslag som har remitterats till lagrådet bör fogas till protokollet som *bilaga 6*.

Lagrådet har avstyrkt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 10 § brottsbalken. De grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. arbetsmiljölagen bör enligt lagrådet ges en något mindre kategorisk utformning. Frågan bör enligt lagrådets mening tas upp i samband med en kommande översyn av arbetsmiljölagstiftningen. Lagrådet har vidare föreslagit en del förändringar i förslagets 4 kapitel.

I övrigt har lagrådet godtagit de föreslagna ändringarna.

Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 7*. I samband med att jag behandlar de enskilda paragraferna (3 kap. 10 § i förslaget till lag om ändring i brottsbalken och 4 kap. 1–2 och 10 §§ i förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen) kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter. Dessutom behandlar jag lagrådets synpunkter under avsnitten 5.1.1, 7.1 och 11. De förslag jag nu har lagt fram avviker från lagrådsremissens lagförslag på det sättet att vissa omformuleringar och omredigeringar har gjorts.

Jag redovisar i det följande mina överväganden och förslag. Jag har när det gäller frågor som behandlats i arbetsmiljökommissionens betänkande SOU 1990:49 samrått med chefen för socialdepartementet och när det gäller ändringarna i brottsbalken med chefen för justitiedepartementet.

I fråga om bakgrund, gällande rätt och nuvarande förhållanden i övrigt hänvisas till betänkningarna.

2 Bakgrund

De stora orättvisorna

Den sociala välfärden och grundtryggheten har successivt byggts upp och förstärkts under efterkrigstiden. Den ekonomiska tillväxten har gjort det möjligt att bygga upp starka skyddsnät för de enskilda så att sjukdom, ålderdom, arbetslöshet och andra förändringar i livssituationen inte skall behöva innebära ett hot mot tryggheten. En kraftfull fördelningspolitik har samtidigt inneburit att de ekonomiska resurser, som tillväxten har skapat, har kunnat fördelas på ett mer rättvist sätt och därmed ökat valfriheten och oberoendet för människorna.

Arbetslivet har förnyats och demokratiserats. Arbetstagarnas inflytande över sin egen arbetssituation har ökat. Redan före sekelskiftet fanns regler om arbetarskydd i Sverige. Arbetsmarknadens parter har med statsmakternas stöd utvecklat och breddat arbetsmiljöarbetet och höjt ambitionsnivån. Fortfarande återstår mycket att göra. En rad traditionella sedan länge kända arbetsmiljöproblem återstår att lösa. Samtidigt tillkommer det ständigt nya arbetsmetoder, nya produkter, ny kunskap m. m. som ger nya möjligheter men också medför nya risker i arbetsmiljön. I dag handlar det inte längre om att endast skydda arbetstagarna mot skador och ohälsa utan om att sträva efter det goda arbetet för alla.

I arbetslivet är villkoren fortfarande mycket olika. Ofta är det så att arbeten som för med sig hälsorisker av olika slag samtidigt är ensidiga, med små möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling för arbetstagarna. Arbetsinnehåll, ansvar och befogenheter är otillräckliga. Branscher med en dålig arbetsmiljö är ofta också branscher med en hög andel ensidiga arbeten och arbetsuppgifter med låga kvalifikationskrav. Dessa arbeten utförs dessutom ofta av kvinnor.

Fördelningen av psykisk och fysisk ansträngning är omvänd mot fördelningen av befogenheter och frihet i arbetet. I industrin är det en fjärdedel av arbetarna som kan bestämma vad de skall göra nästa timme vilket skall jämföras med tre fjärdedelar av tjänstemännen. En starkt styrd, hierarkisk arbetsorganisation dämpar kreativitet och arbetslust. Många, speciellt kvinnliga arbetare inom industri, vård och omsorg saknar både valfrihet, befogenheter och status.

När det gäller hälsa, sjukdom och risk för tidig död, finns skillnader kvar, trots strävan att utjämna sociala klyftor genom bl. a. utbyggnad av den offentliga sjukvården. Att klasskillnader i hälsa fortfarande kan påvi-

sas är en tydlig fingervisning om att orsakerna till skillnaderna är djupt rotade i samhällets sociala och ekonomiska struktur. Arbetslivet bör särskilt uppmärksammas i detta sammanhang. Skillnaden mellan yrkesutbildade och icke yrkesutbildade, mellan tjänstemän och arbetare liksom mellan mäns och kvinnors villkor i arbetslivet är av stor betydelse.

Modern svensk forskning har visat på skillnader mellan olika grupper i samhället när det gäller såväl hälsa, speciella sjukdomar som överdödlighet. Dessa skillnader har dokumenterats för alla perioder av livet, från födelsen till ålderdomen. Som regel är de som har det sämst i andra avseenden också de som råkar ut för flest hälsoproblem. Utvecklingen när det gäller arbetsskador, långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar är oroande. Människor som skadas i arbetet går långvarigt sjukskrivna och kan tvingas lämna arbetslivet i förtid. De förlorar yrkeskunnande, arbetsgemenskap, känner sig ofta nedvärderade, isolerar sig och får år av sina liv förstörda. Såväl mänskliga och sociala som ekonomiska skäl talar därför för att det behövs insatser från många olika håll för att vända denna utveckling och skapa säkrare och tryggare arbetsplatser.

Kvinnor i alla åldrar är sjukare än män i motsvarande yrke, både vad gäller fysisk och psykisk sjuklighet. Inom LO/SAF-området är kvinnornas sjukfrånvaro 80 procent högre än männens. Kvinnorna står också för två tredjedelar av sjuktalets ökning under den senaste tioårsperioden. Till detta bidrar sannolikt kvinnornas i allmänhet betydligt större belastning av hushållsarbete, barntillsyn etc. och att kvinnorna ofta har mindre stimulerande arbetsuppgifter.

De generella välfärdssystemen inom hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg, socialförsäkring, utbildning etc. har ofta tillkommit i en bred politisk enighet, som haft sin grund i att en utvecklad välfärd minskar klyftorna i samhället och främjar och fördjupar demokratin. Ändå finns fortfarande skillnader i ekonomiska villkor och levnadsvillkor i övrigt liksom i fråga om utbildning och möjligheter att aktivt påverka samhällsutvecklingen. Den som har en svag ekonomi och kort utbildning har ofta sämre självförtroende och vågar inte hävda sina åsikter på samma sätt som den ekonomiskt starke och välutbildade.

Även om förkrigstidens klassamhälle successivt har brutits ner, så finns fortfarande traditioner, normer och livsstilar, som tenderar att gå i arv mellan generationerna och som bidrar till att klassklyftorna i samhället och i arbetslivet dröjer kvar. Detta märks inte minst på utbildningsområdet. Den grundläggande skolutbildningen är inte längre segregerad. Grundskolan är gemensam för alla. Men redan under ungdomsåren sker undan för undan val som blir avgörande för framtida valmöjligheter och yrkesinriktning. Redan tidigt läggs grunden för arbetslivs- och livssituationen i framtiden. Trots väsentligt förbättrat understöd och färre "återvändsgränder" i utbildningssystemet har den sociala snedrekryteringen till högre utbildning och forskning inte kunnat förändras i den riktning som de politiska målen har angett.

Arbetet är av grundläggande betydelse för såväl den enskilde som för samhället som helhet. Ett samhälle med hög sysselsättning skapar bestående produktiva värden som kan bidra till människornas välfärd. Därför har full sysselsättning varit och är ett av huvudmålen för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Statistiken visar att människor i arbete mår bättre än de som saknar arbete. Dödstalen för icke förvärvsarbetande män låg under 1980-talet ca 2.5 gånger högre än för de förvärvsarbetande männen. Det är dock fortfarande så att de som har de sämsta jobben ofta också har den lägsta levnadsstandarden och minst valmöjligheter.

Arbetet är viktigt för livskvaliteten. Arbetskamraterna och arbetsgruppen fyller en viktig funktion och ger stöd och trygghet. Arbetsgruppen och arbetsgemenskapen är särskilt viktiga när förändringarna och kravet på förnyelse är stora.

Det finns också ett tydligt samband mellan arbete och fritid. Personer som är aktiva och självständiga i arbetslivet har som regel också en aktiv fritid. De är oftare fackligt och politiskt aktiva, deltar ofta i föreningslivet och utnyttjar kulturutbudet. Däremot orkar personer som har ensidiga och osjälvständiga arbeten oftast inte kompensera detta på fritiden, utan blir passiva även där. Maktutredningen har bl. a. konstaterat att arbetarkvinnor betonar familjens betydelse och livet i hemmiljö medan det för kvinnliga tjänstemän finns värden att hämta från arbetslivet som medför att de blir orienterade mot livet utanför familjen.

Det goda arbetet som mål för den enskilde

Grundläggande krav på arbetet är trygghet i anställningen och en arbetsmiljö utan risk för ohälsa och olycksfall. På "det goda arbetet" måste ställas krav som går utöver dessa grundläggande trygghetsbehov. Från en syn där lönen ofta varit motivationsfaktor, har arbetstagarna lagt ökad vikt vid gemenskap och erkänsla. De ställer allt större krav på att arbetsuppgifterna skall vara meningsfulla och utvecklande och att arbetstagaren skall ha ett inflytande över arbetet. I det goda arbetet hör ansvar och befogenheter ihop. Arbetstagaren skall veta att han eller hon behövs, att arbetsinsatsen är viktig och meningsfull och ingår i ett större sammanhang som går att överblicka. Möjligheter att uppleva samhörighet med andra och att utveckla sin förmåga och yrkesskicklighet är viktiga.

Detta ideal överensstämmer ofta inte med verkligheten. Klyftan är störst inom industribranchen. En majoritet bland industriarbetarna anser att deras arbete inte ger dem något utöver lönen. Tidigare har en huvudfråga för arbetsgivaren varit hur arbetskraften kan anpassas till industriarbetet. Idag är det mer rimligt att fråga hur arbetet skall kunna anpassas till människornas förutsättningar och krav. Som exempel kan tas den gamla hierarkiska arbetsfördelningsmodellen som blivit allt mer otidsenlig. En organisation där utveckling enbart är liktydig med befordran till en högre nivå i en bestående hierarki, tillvaratar inte personalens fulla kreativitet och utvecklingsförmåga. I en sådan organisation förändras inte arbetet.

Strukturen av arbetsuppgifter består, det är bara personer som byter arbetsuppgifter och befattningar.

Alternativet är i stället en organisation med färre beslutsnivåer där utvecklingsmöjligheter och mångkunnighet prioriteras och grupporganiserat arbete främjas. Grupporienterat arbete ger större möjligheter till samverkan och möjligheter att blanda olika åldrar, erfarenheter och kompetens så att man inom gruppen kan lära sig mer och föra över yrkeskunskaper till varandra. I ett innehållsrikt arbete ges möjlighet till lärande i själva arbetssituationen. Ett sådant lärande lägger grunden för ett brett och gediget yrkeskunnande. Men det kommer också att behövas specialisering och arbetsdelning. Därav följer dock inte att självbestämmandet i arbetet, tillgången till information, delaktigheten i planering, beslutsfattandet och ansvarstagandet måste fördelas ojämt. En god arbetsorganisation ökar personalens förmåga och beredskap att vid behov utföra andra arbetsuppgifter. Det kan också leda till att fördelningen av arbetsuppgifter och befogenheter successivt ändras. Ansvar kan flyttas neråt i organisationen som på så vis också kan bli plattare, med färre beslutsnivåer.

Kvinnorna har kraftigt ökat sitt deltagande i arbetslivet. De finns dock inom betydligt färre områden på arbetsmarknaden än männen. Kvinnor anställs ofta i monotona arbeten och arbeten som orsakar förslitning vilket återspeglas i högre tal för belastningssjukdomar hos kvinnor. Det är framför allt viktigt att förändra och utveckla dessa enkla och monotona arbeten där kvinnor dominerar. Arbetsmiljön måste anpassas så att förutsättningarna för kvinnorna, som utgör nästan hälften av arbetskraften, beaktas. Det kan t. ex. gälla utformningen av arbetsverktyg och arbetsplatser och möjligheten till flexibilitet i arbetstid.

Ungdomars krav på arbete och arbetsförhållanden inrymmer förväntningar på arbetsvillkor som ofta stämmer dåligt överens med vad industriarbeten eller styrda och rutinbetonade service- och vårdarbeten kan erbjuda. Klyftan är stor mellan å ena sidan de egna målen och planerna samt anspråken på fysisk och psykisk frihet och å andra sidan en styrd och tillrättalagd arbetsprocess. Det kan också finnas skillnader i vuxnas och ungdomars hela livssituation och värderingsbild som gör det svårt för ungdomarna att hitta sin plats i arbetslivet.

I skolans arbete betonas ifrågasättande och kritisk analys, samarbete och självständigt tänkande. Det skapar en attityd och ett arbetssätt, som passar dåligt i ett arbetsliv med auktoritära beslutsvägar och värderingar. Ett arbete skall inte bara vara tryggt och säkert, utan också utvecklande och självständigt.

Hur företag och förvaltningar klarar att möta de krav som bl. a. ungdomarna ställer på ett arbete, blir avgörande för deras rekryteringsmöjligheter i en framtid som kommer att präglas av minskande ungdomskullar och en allt högre medelålder bland de förvärvsarbetande.

Det goda arbetet som mål för arbetsgivarna

Arbetsgivarna måste prioritera en god arbetsmiljö som anpassas till människors olika förutsättningar. Arbetsmiljöarbetet behöver finna nya, mer

systematiska former och integreras med verksamheten i övrigt. Förnyelsen av arbetslivet innebär bl. a. att man alltmer går ifrån långt driven specialisering och sönderdelning av arbeten i en stelt hierarkisk arbetsorganisation. Begrepp som flexibilitet, närhet till kunden, helhetslösningar med skraddarsydda tjänster och produkter osv. är i stället vägledande. Man står inför uppgiften att forma strategier där bl. a. nya tankar om ledarskap, företagskultur, relationer mellan förtagsledning och anställda är viktiga inslag.

För arbetsgivarna är det viktigt att satsa på arbetsmiljön och utveckling av personalen. Den utveckling som skett under 1980-talet både när det gäller sjuktalet och det stora antalet förtidspensioneringar har medfört stora problem, både för samhället och för enskilda arbetsgivare, förutom det lidande det medför för dem som drabbas. De bakomliggande orsakerna kan till stor del hänföras till arbetslivet. Därför ger offensiva satsningar möjligheter att på sikt minska kostnaderna för sjukfrånvaro, överanställningar, personalrekrytering och introduktion. Arbetet måste inriktas inte bara på de traditionella frågorna kring den fysiska arbetsmiljön, utan också på frågor kring arbetsorganisation etc. För arbetstagare som ändå drabbas av ohälsa eller olycksfall måste det finnas en snabbt och väl fungerande rehabiliteringsverksamhet.

Arbetsgivarna har blivit medvetna om de kostnader som en dålig arbetsmiljö medför och betydelsen av att bättre ta till vara de enskilda arbetstagarnas engagemang och kreativitet i arbetet. Genom denna insikt har också arbetsmiljöns betydelse för produktivitet och konkurrenskraft blivit tydligare. Det gäller inte enbart att minska de direkta orsakerna till ohälsa och olycksfall utan också att skapa förutsättningar för att de enskilda människornas resurser kan tas till vara på ett bra sätt. Arbetslivets förändring har till stor del präglats av mekanisering, automatisering och datorisering. Produktiviteten ökade genom personalrationaliseringar. Resultatet blev en långt driven arbetsuppdelning som ofta gett arbeten med få och ensidiga arbetsmoment. Om arbetsgivarna nu inte anpassar arbetets organisation och ledning efter arbetstagarnas förväntningar, behov och förutsättningar är det risk för en fortsatt låg produktivitetsutveckling under 1990-talet.

Arbetsmarknadens parter har ett grundläggande ansvar för arbetsmiljöarbetet. Samverkan ligger i arbetsgivarens intresse eftersom ett lyckat förändringsarbete förutsätter arbetstagarnas engagemang och aktiva medverkan. Genom avtal kan lagens bestämmelser utvecklas, preciseras och anpassas till förhållandena inom olika branscher och verksamheter. Parterna kan, i det praktiska arbetsmiljöarbetet, smidigt göra de anpassningar som krävs för att aktivt driva fram förändringsarbetet i ett arbetsliv i snabb utveckling. Det är viktigt att parternas samverkan får genomslag ända ut på arbetsställenivå, dvs. att man stöder det lokala arbetet och följer upp att avtalens intentioner blir uppfyllda och inte bara stannar i formuleringar i centrala avtal m. m. Svårigheterna i det lokala arbetet kan många gånger bero på bristande resurser, gammal teknologi, föråldrad arbetsorganisation m. m. För att bryta upp sådana förhållanden behövs det kunskap, medvetenhet och kraft. Det är därför viktigt att parterna också

driver utbildnings- och utvecklingsarbete samt forskning och utveckling inom olika områden.

Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön inom den verksamhet han bedriver. Behovet av insatser från statens och samhällets sida samt vikten av att arbetsmiljöarbetet sker i samverkan med arbetstagarerna och deras fackliga organisationer får inte skymma detta grundläggande förhållande. En tydlig ansvarsfördelning är viktig. Oklara ansvarsförhållanden ökar risken för passivitet. Den enskilde, som behöver stöd, kan uppleva att han bollas mellan olika instanser utan att han ges någon riktig hjälp. Det kan ge en känsla av maktlöshet, kanske rent av vanmakt. För att få ny kraft i arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet är det viktigt att arbetsgivarens ansvar görs tydligt. En sådan tydlig ansvarsfördelning ökar också arbetstagarernas möjligheter att aktivt medverka och att på lokal nivå finna nya former för arbetet.

Det är viktigt att företag och förvaltningar internt utvecklar styrmedel och incitament som skyndar på de förändringsprocesser som leder till ett arbetsliv där arbetet inte är riskfyllt eller ohälsosamt utan innehållsrikt, utvecklande och meningsfullt och ger de anställda inflytande och kontroll över det egna arbetet. Även samhällets styrmedel bör, t. ex. genom differentierade arbetsgivaravgifter, utformas så att produktion med bra arbeten premieras medan de arbeten som vållar skador får ta en större del av kostnaderna för skadorna. Sjuklönen är ett steg i den riktningen.

Ett arbete med att få till stånd ett utvidgat och mer strukturerat samarbete mellan EFTA och EG pågår. En ram för ett s. k. EES-avtal kan vara klar under våren. Ett sådant EES-avtal kommer att underlätta företagens verksamhet över gränserna. Avtalet skall bl. a. skapa fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer inom hela Västeuropa.

Det goda arbetet som mål för samhället

Demokrati bygger på principen att alla människor har lika värde. Alla medborgare skall ha rätt att på lika villkor delta i utformningen av samhället. De skall kunna påverka sina egna levnadsvillkor också i arbetslivet. Ett demokratiskt samhälle förutsätter att också arbetslivet är demokratiskt och rättvist.

Ett demokratiskt samhälle blir aldrig statiskt och "färdigt". I ett samhälle där människor har verkliga möjligheter att påverka utvecklingen kommer samhället att förändras och förnyas, så att det svarar mot människors behov och önsningar. Det gäller utvecklingen av utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg, arbetsliv-etc., som på ett allt bättre sätt måste kunna svara mot de berättigade kraven från medborgarna.

Att förbättra folkhälsan och skapa jämlika möjligheter till ett hälsosamt och långt liv för alla är ett viktigt mål. För att förbättra folkhälsan generellt och samtidigt minska klasskillnaderna i hälsa står det klart att reformering av arbetslivet och förbättringar av arbetsmiljön är bland de viktigast faktorerna. Arbetsmiljöaspekterna bör därför få en större tyngd i folkhälsoarbetet.

En förbättrad folkhälsa ökar välfärden. Den innebär också att kostna-

derna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, social- och sjukförsäkring sjunker så att resurser kan frigöras för angelägna reformer och mer aktiva insatser. En välfärdspolitik som vill främja aktivt förebyggande arbetsmiljöarbete och en arbetslinje med aktiv rehabilitering förutsätter att det inom primärvården finns tillräckliga resurser för en snabb medicinsk rehabilitering som ofta är en förutsättning för mer yrkesinriktade åtgärder.

Den fulla sysselsättningen är en grundpelare i regeringens politik. Den är bl. a. en viktig förutsättning för arbetslivets förnyelse. I ett samhälle där det finns arbeten för alla har arbetstagarna möjlighet att säga nej till torftiga arbeten och dåliga arbetsmiljöer.

Förnyelsearbetet måste genomföras på ett sådant sätt att arbetstagarna kan känna trygghet också vid förändring. En förutsättning är att de känner sig delaktiga i förändringsarbetet och har inflytande över förändringsprocessen. Detta ställer krav på arbetsmarknadens parter och särskilt på arbetsgivarna att arbeta långsiktigt och målinriktat och i nära samverkan med dem som är berörda på arbetsplatsen.

En aktiv medverkan i förnyelsearbetet innebär också ökade krav på arbetstagarnas kunskaper och kompetens. En viktig förutsättning för att arbetslivet skall kunna förnyas är att de anställda ges möjlighet att lära, utvecklas och bredda sin kompetens. Det innebär också att det måste finnas resurser för aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser för att hjälpa dem som blir arbetslösa till ett nytt arbete.

Yrkeskunnande och yrkesroller måste utvecklas. Det behövs en politik som främjar en bred kompetensutveckling. Grundutbildningen måste ge en fast kunskapsgrund som också omfattar grundläggande arbetsmiljökunskaper och därmed skapar utvecklingsmöjligheter för förändringar i arbetslivet. Fort- och vidareutbildning är ett viktigt samverkansområde för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Inom näringsliv och offentlig sektor är det viktigt att man tar till vara möjligheterna att genom personalutbildning öka den samlade kompetensen, bredda kunnandet, öka konkurrenskraften och flexibiliteten och på så vis minska sårbarheten.

Vad kan vi göra nu?

Tiden är nu mogen för en genomgripande reformering av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet. Underlag för denna reform finns i olika utredningar som genomförts under de senaste åren. Arbetsmiljörisker skall i första hand mötas med tidiga och förebyggande insatser. Arbetsmiljöarbetet måste inriktas på att hindra att människor drabbas av skador och ohälsa i arbetslivet och underlätta för de drabbade att komma tillbaka till ett lämpligt arbete.

Jag kommer bl. a. att föreslå en rad ändringar i arbetsmiljölagen med utgångspunkt från de förslag som arbetsmiljökommissionen har lagt fram. Syftet är att lyfta fram de arbetsorganisatoriska frågorna och de psykosociala arbetsmiljöfaktorerna. Den enskilda måste på ett nytt sätt placeras i centrum och få möjligheter och förutsättningar att aktivt delta i utformningen av sitt eget arbete. Arbetsgivarens ansvar för ett systematiskt ar-

betsmiljöarbete måste utvecklas. Skyddskommittéernas och skyddsombudens uppgifter renodlas.

Jag kommer också att föreslå aktiva åtgärder för att människor som skadats eller drabbats av sjukdom snabbare skall kunna återvända till arbetet eller ett i övrigt aktivt liv. Det innebär att arbetslinjen i socialförsäkringssektorn stärks ytterligare. Som ett led i denna politik är det viktigt att utveckla möjligheterna för skadade eller sjuka arbetstagare att snabbt komma tillbaka till sin arbetsplats. Jag kommer att föreslå att arbetsgivansvaret för att organisera och bedriva ett aktivt rehabiliteringsarbete på arbetsplatserna slås fast och att ansvaret för arbetsmiljöanpassning utvidgas.

Företagshälsovården är en viktig expertresurs vars insatser behövs både i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, vid arbetsmiljöanpassning och i rehabiliteringsverksamheten. Det nuvarande bidragssystemet har fungerat sedan år 1986 och det är nu dags att i vissa delar revidera det. Syftet är att ytterligare stimulera utbyggnaden av företagshälsovården. Främst är det nu de små företagens anställda som saknar tillgång till företagshälsovård.

Enligt arbetsmiljölagen ligger huvudansvaret på arbetsgivaren men det finns också andra skyddsansvariga. En ambition har varit att inte splittra ansvaret på alltför många. En fråga som särskilt har uppmärksammats är att en hel del risker både vid uppförandet och vid det senare utnyttjandet av en byggnad eller anläggning skulle kunna förebyggas genom att arbetsmiljöhänsyn beaktas redan på projekteringsstadiet. Jag kommer därför att föreslå ett kompletterande ansvar vid projektering. Byggbranschen är en bransch med många arbetsskador, ofta med allvarliga följder. Sådant som skulle kunna förebyggas är t. ex. belastningsskador på grund av olämplig utformning av byggprodukter eller för trånga utrymmen vid rördragning samt olika risker för dem som skall utföra servicearbeten eller ha sin arbetsplats i den färdiga byggnaden. En ratificering av ILOs konvention (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete förutsätter också att vissa ändringar görs i de svenska bestämmelserna.

Med hänsyn bl. a. till den internationella utvecklingen och till det särskilda behov som finns inom olika produktområden behöver produktkontrollreglerna i arbetsmiljölagen revideras. Det är viktigt att få in kontroll på ett tidigt stadium vid tillkomsten av både tekniska anordningar och farliga ämnen. Därför har ett ändamålsenligt utformat leverantörsansvar en viktig plats i arbetsmiljölagstiftningen. Det har visat sig vara angeläget att se över arbetarskyddsstyrelsens bemyndiganden att meddela föreskrifter. Praxis efter arbetsmiljölagens ikraftträdande har ändrats när det gäller synen på vad som bör regleras genom verkställighetsföreskrifter. Arbetsmiljölagen bör anpassas efter nämnda praxis.

När det gäller det internationella samarbetet inom arbetsmiljöområdet är en gemensam nordisk hållning viktig. För att bl. a. främja en sådan hållning har de nordiska regeringarna under förra året antagit en nordisk arbetsmiljökonvention. När det gäller närmandet mellan EFTA och EG är det från svensk sida av avgörande betydelse att den s. k. sociala dimensionen beaktas vid förverkligandet av de fyra friheterna som omfattar rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer. Internationalisering är bra och

eftersträvansvärd men den måste ske på människans villkor, inte på kapitaltalets. Det är då viktigt att löntagarna ges rätt till insyn och inflytande även i transnationella koncerner.

Allvarlig kritik har riktats mot sanktionssystemets möjligheter att förebygga olycksfall i arbetslivet. Den förebyggande verksamheten förutsätter ett effektivt sanktionssystem där det individuella ansvaret för var och en som verkar i arbetsmiljön är väsentligt. Arbetsmiljöbrott får inte behandlas så att de kan uppfattas som mindre allvarliga.

Det nu aktuella förnyelsearbetet inom arbetslivsområdet påbörjades genom proposition 1989/90:62 om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, m. m. Som följd av riksdagens beslut med anledning av propositionen (SFU 12, rskr. 185) reglerades bl. a. arbetslivsfondens verksamhet och organisation. Fonden har börjat sin verksamhet och stöder bl. a. breda branschprogram för arbetsmiljöförbättrande åtgärder samt för rehabiliterings- och arbetsanpassningsinsatser. Genom fonden har en unik och kraftfull möjlighet skapats att förbättra och förnya arbetslivet samt få till stånd ett aktivt rehabiliteringsarbete. En skärpt förebyggande arbetsmiljöpolitik och en starkare arbetslinje inom socialförsäkringssektorn är inte enbart motiverande av välfärdspolitiska skäl. En sådan politik ökar också arbetsutbudet och påskyndar strukturomvandlingen.

Genom fondens resurser och de förslag till lagändringar m. m., som jag lägger fram, ställer samhället nya medel till förfogande för att på ett avgörande sätt stärka och styra upp arbetsmiljöarbetet, förbättra arbetslivet och öka produktiviteten. Arbetsgivarna har ett stort ansvar för att fullfölja arbetet i samverkan med arbetstagarna och deras organisationer. Genom avtal, praktisk tillämpning och aktiv samverkan, både på central och lokal nivå, kan lagstiftningens intentioner förverkligas.

Arbetsmiljökommissionens principförslag om ett system med differentierade avgifter ger utgångspunkter för ett fortsatt utredningsarbete. Syftet är att skapa ett ekonomiskt styrmedel som ger arbetsgivaren incitament att förbättra både det förebyggande och det rehabiliterande arbetet. Chefen för socialdepartementet föreslår att ett sådant system utreds vidare.

Jag anser att det är av stor betydelse att kommissionens principförslag utreds vidare. Det finns dock vissa restriktioner som utredningsarbetet särskilt bör beakta. En sådan restriktion är att systemet inte får leda till ökad utslagning och utestängning av arbetskraft. En annan viktig fråga är att systemet måste utformas så att det tar hänsyn till att olika typer av verksamhet arbetar med olika förutsättningar. För att systemet skall stimulera till insatser och investeringar i bättre arbetsmiljö och rehabilitering, måste avgiften för ett företag eller en förvaltning fastställas med hänsyn till verksamhetens karaktär och möjligheter. Insatser och förbättringsarbete måste löna sig även i företag med ett svårt utgångsläge.

De i det följande presenterade förslagen skall därför ses som ett ytterligare steg på vägen mot det goda arbetet med god arbetsmiljö och rikt och utvecklande arbetsinnehåll. Dålig arbetsmiljö och bristande efterlevnad av arbetsmiljöregler får inte ge ekonomiska fördelar i förhållande till konkurrerande företag som bedriver ett ambitiöst arbetsmiljöarbete.

3 En bättre arbetsmiljö

3.1 En ny ändamålsbestämmelse i arbetsmiljölagen

Mitt förslag: En ny ändamålsbestämmelse införs i arbetsmiljölagen.

I den anges lagens ändamål:

- att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. och
- att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö.

Kommissionens förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget.

Skälen till mitt förslag: Arbetsmiljölagen saknar i dag en övergripande målangivelse. I lagens 2 kap. 1 § första stycket finns dock en bestämmelse om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsmiljökommissionen har föreslagit att denna del av 2 kap. 1 § lyfts fram och förs in som en del i en ny ändamålsbestämmelse i arbetsmiljölagen.

Den föreslagna nya paragrafen innebär inga materiella nyheter eller förändringar.

I den första punkten sägs att lagens ändamål är att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Andra delen av denna punkt har, som nämnts, flyttats över från 2 kap. 1 §. Överflyttningen till den nya ändamålsbestämmelsen innebär ingen materiell skillnad. Den måste bl. a. ses mot bakgrund av den utveckling av 2 kap. 1 § som jag kommer att föreslå när det gäller de arbetsorganisatoriska frågorna. I förarbetena till arbetsmiljölagen var det framför allt sådana frågor som behandlades i kommentaren till detta lagrum. När nu tiden är mogen för att i lagen utveckla kraven vad gäller arbetsorganisation och psykosocial arbetsmiljö finner jag det naturligt att till ändamålsbestämmelsen lyfta fram det generella kravet att bedömningen av arbetsmiljön skall göras i belysning av den sociala och tekniska utvecklingen. Detta innebär ingen ändring i arbetsgivarens ansvar och skall därför inte heller förändra tillsynsmyndigheternas möjligheter att ställa krav.

I sina allmänna överväganden finner arbetsmiljökommissionen att det är av största vikt att det skapas drivkrafter till och förutsättningar för förändringsprocesser. Rationaliseringar av särskilt utsatta arbetsuppgifter kan på lång sikt ge strukturella förändringar av hela verksamheter som kan innebära att de sämsta arbetstillfällena försvinner. Av särskild vikt i arbetsmiljösammanhang är att man ser investeringar och kompetensutveckling för alla anställda som led i det förbyggande arbetet. Jag delar kom-

missionens uppfattning och anser att den sociala och tekniska utvecklingen inte är en begränsning utan bör styras och utnyttjas så att arbetslivet utvecklas och förnyas.

Arbetskyddsstyrelsen föreslår en del justeringar av lagtexten i förhållande till kommissionens förslag. Styrelsen menar att all mänsklig verksamhet innebär viss risk för ohälsa eller olycksfall. Avgörande måste vara vilken risknivå som är godtagbar. Den bör vara så låg som möjligt med hänsyn till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället, vilket framgår av lagtexten. Arbetskyddsstyrelsen är också tväcksam till begreppet "skadlig påverkan" som tidigare inte finns i arbetsmiljölagen. En förebild kan ha varit begreppet "skadlig inverkan" i lagen om arbetsskadeförsäkring. Jag delar arbetskyddsstyrelsens uppfattning att det är olyckligt att använda begrepp som kan leda till tolkningsproblem i arbetsmiljölagen. Innehållsmässigt tillför de behandlade uttrycken inget nytt till lagtexten. Därför föreslår jag att kommissionens förslag ändras i överensstämmelse med arbetskyddsstyrelsens förslag.

Den andra punkten lyfter fram lagens uppgift att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att gemensamt kunna åstadkomma en god arbetsmiljö. Formuleringen överensstämmer med utgångspunkten i de allmänna skyldigheterna i lagens 3 kap. 1 §. För att uppnå en varaktig och genomgripande förnyelse av arbetslivet måste de interna förändringsprocesserna få stöd. Från att i stor utsträckning ha uppfattats som frågor för experter, myndigheter och andra utomstående aktörer, måste arbetsmiljöarbetet utgå från ett brett engagemang och aktivt deltagande av alla anställda och chefer på olika nivåer inom verksamheten. Punkten avser alltså att lyfta fram både betydelsen av det lokala arbetsmiljöarbetet och att det sker i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

3.2 Det goda arbetet

Mitt förslag: Arbetstagarens rätt till ett innehållsrikt och utvecklande arbete konkretiseras. Uttryckliga krav införs om att teknik, arbetsorganisation och arbetets innehåll skall utformas så att arbetstagare inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall.

Arbetstagaren skall ges möjlighet att påverka den egna arbetsituationen och att medverka i förändrings- och utvecklingsarbete.

Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas. Vid arbetsorganisationens utformning skall beaktas betydelsen av löneformer och förläggning av arbetstider. Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt, samarbete och sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Vidare preciseras arbetstagarens skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av åtgärder för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

missionen föreslår emellertid att löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa och olycksfall inte skall användas.

Remissinstanserna: Samtliga arbetstagarorganisationer och forskningsorgan samt flertalet myndigheter är positiva till förslagen. Arbetsgivar- och näringslivsföreträdarna samt Göta hovrätt är tveksamma till förslagen som avser löneformer och förläggning av arbetstider. Arbetsdomstolen anser att förslaget om löneformer och förläggning av arbetstider inte bör genomföras utan en grundlig analys av konsekvenserna för rättssystemet.

Skälen till mitt förslag: Uppmärksamhet har allt mer kommit att riktas mot arbetets innehåll och möjligheterna till inflytande över det egna arbetet. Det förebyggande arbetet när det gäller de fysiska arbetsmiljöriskerna har utvecklats. Men det räcker inte. Många sedan länge kända arbetsorganisatoriska frågor är fortfarande olösta. Som exempel kan ensidiga repetitiva arbeten nämnas. Samtidigt utvecklas arbetslivet, t. ex. genom införande av ny teknik. Detta medför både nya möjligheter och problem av betydelse för arbetsmiljön och kan innebära nya både fysiska och psykiska krav.

Arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp bekräftade att de psykosociala faktorerna spelar en stor roll för många olika slag av arbetsrelaterad ohälsa. Psykisk stress och psykisk belastning samt sociala faktorer som brist på socialt stöd eller kamratskap har t. ex. nämnts som riskfaktorer i arbetsmiljön som kan bidra till hjärtinfarkt.

Jag delar kommissionens uppfattning att några av de viktigaste förutsättningarna för ett bättre arbetsliv är ett rikt arbetsinnehåll och möjligheter för den enskilde att själv påverka sin arbetssituation. Arbetsmiljöarbetet måste därför omfatta hela arbetssituationen. Den anställde måste få förutsättningar för att efterfråga arbetsmiljöförbättringar och möjligheter att genomdriva förändringar.

Jag kommer att närmare motivera mitt förslag till ändring av det nuvarande andra stycket i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen i samband med att jag behandlar frågor om anpassning och rehabilitering (avsnitt 3.4).

Arbetsmiljölagens karaktär av ramlag gör det olämpligt att i detalj reglera det arbetsorganisatoriska området. Jag föreslår därför att generella kriterier införs för vad som är utmärkande för det goda arbetet. I det lokala arbetsmiljöarbetet och i avtal mellan arbetsmarknadens parter får kraven sedan preciseras och anpassas till olika lokala och branchanknutna förutsättningar. Arbetsmarknadsstyrelsen kan också vid behov utveckla kraven i föreskrifter.

Redan i arbetsmiljölagens förarbeten betonas att ett aktivt deltagande från de anställdas sida är avgörande för att syftet med lagen skall kunna förverkligas. Jag föreslår nu att arbetstagarnas rätt att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen breddas till att även omfatta förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet. Att som hittills huvudsakligen inrikta arbetsmiljöarbetet på att avlägsna belastningar skapar ofta passiva arbeten. En kompletterande strategi är att stärka individerna, höja deras anspråk och därmed öka deras delaktighet i en bred och positiv förändringsprocess. Höga arbetskrav är inte skadliga i sig

förutsatt att kraven kan mötas med eget inflytande och möjlighet att påverka hur arbetet skall utföras.

Arbetsmiljökommissionens kartläggningsgrupp har givit en god beskrivning av kvinnors och mäns hälsorisker inom olika yrken. Där framgår bland annat att kvinnor löper stora risker inom såväl mans- som kvinno-dominerade områden. Inom tillverkningsyrkena är riskerna mer markerade för dem än för männen, såväl när det gäller svåra olycksfall och belastningsskador som död i tidig ålder. Hälsa- och sjukvården är en ur risksynpunkt utsatt sektor. Graden av arbetsmiljöproblem är här starkt relaterad till placering i organisationen. Ju längre ner i hierarkin, desto fler sjukskrivningar och arbetsskador.

Ett grundläggande krav är att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som medför ohälsa eller olycksfall. Begreppet teknik innefattar i det här sammanhanget också påverkan av kemiska produkter.

Den inledningsvis antydda utvecklingen av arbetslivet har inneburit att de psykosociala faktorerna blivit allt mer centrala. Det är därför angeläget att i lagtext tydligare lyfta fram dessa psykosociala faktorer och ge dem en ökad tyngd i arbetsmiljöarbetet. Lagstodet kan också underlätta arbetet med dessa arbetsmiljöfrågor som är "osynliga" på ett annat sätt än de traditionellt uppmärksammade fysiska arbetsmiljöfaktorerna.

Arbetsmiljökommissionen föreslår att det i arbetsmiljölagen tas in ett förbud mot löneformer och förläggning av arbetstider som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall. Kommissionens kartläggningsgrupp bekräftade att både frågor om arbetstid och löneform kan ha stor inverkan på hälsan. Oregelbundna och obekväma arbetstider, i synnerhet om de medför nattarbete, är förenade med en ökad risk för sömn- och vakenhetsrubbingar, olyckshändelser och hjärt- och kärlsjukdomar. Löneformen kan påverka risktagandet vilket i vissa situationer kan innebära fara både för den enskilde arbetstagaren och för tredje man.

Kommissionens förslag att i lagen införa ett förbud mot löneformer och arbetstidsförläggning som innebär påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall får stöd framför allt av arbetstagarorganisationerna samt ett flertal myndigheter och forskningsorgan. Däremot avvisas förslaget med kraft av arbetsgivar- och näringslivsföreträdarna.

Arbetsdomstolen framför att förslaget om löneformer och förläggning av arbetstid är alltför kategoriskt. Arbetsgivare kan ha en avtalsenlig skyldighet att tillämpa en viss löneform eller en viss arbetstidsordning. Om yrkesinspektionen skulle ingripa uppkommer rättsliga frågor, som inte har besvarats i betänkandet. Enligt arbetsdomstolens mening bör den föreslagna ändringen föregås av en grundlig analys av de rättsliga frågorna.

Redan i propositionen om arbetsmiljölag (prop. 1976/77: 149) uppmärksammades möjligheten att förbjuda ackordslön. Enligt arbetsmiljöutredningen var det uppenbart att vissa former av prestationslön skall undvikas i arbeten med hög säkerhetsrisk. Föredragande departementschefen anförde följande:

”Denna fråga måste ägnas särskild uppmärksamhet från både de fackliga organisationerna och arbetarskyddsmyndigheternas sida. Härvid synes de av utredningen anförda synpunkterna kunna tjäna som utgångspunkt. Jag vill tillägga att enligt arbetsmiljölagen bör regeringen kunna bemyndiga arbetarskyddsstyrelsen att med direkt straffsanktion förbjuda en arbetsmetod, om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt (3 kap. 14 §). Till arbetsmetod som sålunda skall kunna förbjudas bör enligt min bedömning kunna räknas arbetsmetod som bygger på ackordssystem som är klart olämpligt från skyddssynpunkt”.

I samband med att bestämmelserna om arbetstidens förläggning flyttades över från arbetsmiljölagen till arbetstidslagen (1982:673) markerades att arbetstiden är en arbetsmiljöfråga och att det råder ett nära samband mellan lagarna. I arbetsmiljölagen infördes en ny paragraf (2 kap. 10 §) som hänvisar till arbetstidslagen. I propositionen om ny arbetstidslag m. m. (prop. 1981/82: 154 s. 45) anfördes följande:

”Med den uppläggningsen kan arbetarskyddsstyrelsens författningar på arbetstidsområdet utfärdas med stöd av antingen arbetsmiljölagen eller arbetstidslagen. Valet blir beroende av om det är en författning, som utgår från de allmänna bestämmelserna i arbetsmiljölagen, eller om det gäller verkställighetsföreskrifter i anslutning till arbetstidslagen. Motsvarande bör gälla i fråga om yrkesinspektionens tillsyn”.

Arbetsmiljökommissionen framhåller att arbetsmarknadens parter haft svårt att tillräckligt bevaka arbetsmiljöaspekterna av arbetstidsfrågorna trots förarbetsuttalandena och utformningen av arbetsmiljölagen. Kommissionen framför därför att skälen till en lagreglering är att öka både arbetsgivarnas och arbetstagarnas insikt om att dessa faktorer även har arbetsmiljöaspekter och att ge klarare riktlinjer för tillsynsmyndigheternas agerande.

Jag delar kommissionens uppfattning om att löneform och arbetstidsförläggning måste få ökad uppmärksamhet som betydelsefulla delar i arbetsorganisationen och arbetsmiljön. Den ändring som jag föreslår avser att tydligt markera att arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen med stöd av arbetsmiljölagen kan ställa krav när det gäller arbetsmiljöaspekter både när det gäller löneform och arbetstidens förläggning. Det kan ske i form av generella föreskrifter eller i det enskilda fallet genom föreläggande eller förbud. Jag kan emellertid inte ställa mig bakom kommissionens förslag att direkt i lagen formulera ett förbud mot vissa löneformer och arbetstidsförläggningar.

Den helhetssyn som måste anläggas på arbetsmiljöarbetet framgår enligt min mening av den föreslagna lagtexten där det krävs att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Detta krav är ett förtydligande och en utveckling av gällande rätt. Här ryms också frågorna om löneform och arbetstidens förläggning. För att ytterligare markera dessa frågors betydelse lyfter kommissionen i sitt lagförslag särskilt fram dem. Det görs dock på ett sätt som får motsatt effekt. Genom att föra in begreppet ”påtaglig risk” görs en begränsning av

det generella kravet, dvs. att inte utsätta arbetstagare för ohälsa eller olycksfall. Redan av ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 § framgår att bedömningarna måste göras med hänsyn till bl. a. arbetets natur. Av detta följer att vissa arbetstidsförläggningar måste accepteras som i sig utgör en belastning ur hälsosynpunkt. Exempelvis kräver både vård och omsorg samt processindustri arbete på obekvämtid. Bedömningen av arbetsmiljöaspekterna måste göras från fall till fall och påverkas av vilket slag av verksamhet det är fråga om. Vid utformning och bedömning av ett arbete måste särskilt beaktas om det skall utföras på en arbetstid som i sig utgör en hälsomässig belastning. Arbetet måste då utformas och organiseras så att den sammantagna belastningen inte leder till ohälsa. Arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer måste utformas med hänsyn till att arbetstidsförläggningen i sig innebär en påfrestning på hälsan.

Ett syfte med att ändra arbetsmiljölagen är, precis som kommissionen anför, att ge klarare riktlinjer dels för tillsynsmyndigheterna, dels för arbetsmarknadens parter, inte minst när det gäller att sluta kollektivavtal som berör arbetsförhållanden av betydelse för arbetsmiljön och arbetstagnas hälsa. Jag finner att det är viktigt att frågor om löneform och arbetstidsförläggning behandlas inom ramen för en helhetssyn på arbetsmiljön. Jag föreslår därför att löneformer och arbetstidens förläggning skall beaktas vid utformningen av arbetsorganisationen m. m. Härigenom torde också de av arbetsdomstolen och vissa arbetsgivarorganisationer anförda olägenheterna med kommissionens förslag kunna undvikas. Jag vill framhålla att frågorna om arbetstidens förläggning omfattar också arbetspassens längd och hur de fördelas inom den ram som anges i arbetstidslagen.

I arbetsmiljölagens förarbeten framhölls att särskilt kritiska egenskaper i arbetets organisation var bl. a. ständig upprepning av kortcykliga arbetsmoment, systemstyrd arbetstakt särskilt i kombination med höga krav på uppmärksamhet, i detalj förutbestämda rörelsemönster och arbetsmetoder, utnyttjande av i huvudsak endast motoriska funktioner hos den arbetande och bristande möjlighet till social kontakt i arbetet. Antalet anmälda belastningsskador har ökat kraftigt under de senaste tio åren, bl. a. på grund av ändringar i ersättningssystemet. Jag föreslår därför att det ovan redovisade övergripande kravet på utformningen av teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll förtydligas även när det gäller starkt styrt eller bundet arbete. Sådant arbete som ofta karaktäriseras av kortcykliga arbetsmoment skall undvikas. Huvudregeln skall således vara att arbetet inte skall vara starkt styrt eller bundet. I vissa fall kan dock verksamheten vara sådan att arbete som innebär stark styrning eller bundenhet eller ensidigt rutinarbete inte kan undvikas. I dessa fall måste sådant arbete i stället begränsas, t. ex. genom att varva det med andra arbetsuppgifter.

Trots den tekniska utvecklingen förekommer fortfarande många enklare hopsättningsarbeten med upprepade, ensidiga arbetsrörelser som kan leda till belastningsskador. I sitt remissyttrande anför arbetsgivarförbundet SFO till och med att utvecklingen inom vissa sektorer eller åtminstone företag gått mot att de kvalificerade arbetena automatiserats medan andelen enkla, lågkvalificerade tempoarbeten påtagligt ökat. Denna utveckling

måste hejdas. Personalutveckling och kompetenshöjning kan vara viktiga medel för att stärka individer och ge personalgrupper med enkla, repetitiva uppgifter förutsättningar för att bli mer flexibla så att de inte stannar i rutinarbeten tills de slås ut. Så har ofta varit fallet med lågutbildade kvinnor som vid rationaliseringar har hamnat i en grupp som, i stället för att få möjlighet till vidareutbildning och kompetensutveckling, har tvingats att byta från ett tempoarbete till ett annat.

Redan nu kan yrkesinspektionen med stöd av gällande rätt ingripa när ensidiga arbetsrörelser kan medföra risk för belastningsskador. Den föreslagna kompletteringen kan ytterligare stödja det lokala förändringsarbetet och tillsynsmyndigheternas arbete med frågorna.

Arbetet bör ge variation, social kontakt, möjlighet till samarbete och sammanhang. Det skall eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling, självbestämmande och yrkesmässigt ansvar. Ensamarbete bör undvikas, inte bara ur skyddssynpunkt, utan också för att arbetskamrater är viktiga för trivseln och kan vara till stöd och utgöra skydd mot ohälsa i pressade situationer. Goda relationer på arbetsplatsen och gott kamratskap förebygger isolering och bristande integration i samhället. En bra arbetsorganisation är ett hinder mot överutnyttjande, utbrändhet och stress.

Den enskilde arbetstagarens ansvar regleras i 3 kap. 4 § arbetsmiljölagen. Kommissionen föreslår en ändring som skall förtydliga arbetstagarens aktivitetsplikt. Remissinstanserna har inte haft några särskilda synpunkter på förslaget i denna del.

Kommissionen föreslår att alla arbetstagare skall ges en skyldighet att på ett aktivt sätt medverka i arbetsmiljöarbetet, vilket även innefattar att delta i utarbetande och genomförande av t. ex. handlingsplaner i syfte att förbättra arbetsmiljön.

En ökad lokal aktivitet och ett effektivare förebyggande arbetsmiljöarbete förutsätter att den enskilde arbetstagarens erfarenheter och engagemang i arbetet och i arbetsmiljön får ökat utrymme. Mitt tidigare redovisade förslag till ändring av 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen har detta syfte. Varje arbetstagare har en viktig funktion i arbetsmiljöarbetet och det fordras också att arbetstagaren på eget initiativ medverkar och är aktiv.

Redan i gällande lydelse av 3 kap. 4 § arbetsmiljölagen om arbetstagarens ansvar förutsätts att arbetstagaren medverkar i arbetsmiljöarbetet. Vad ansvaret omfattar framgår inte tydligt av förarbetena. Här utvecklas skyldigheten att följa givna föreskrifter, använda skyddsanordningar etc. I sista hand anses arbetsgivaren ha rätt att skilja arbetstagaren från anställningen om denne underlåter att följa gällande skyddsföreskrifter.

Denna syn på arbetstagarens skyldigheter är otidsenlig och behöver omprövas. Arbetstagarnas medverkan är av stor betydelse, inte minst för att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen på det psykosociala och arbetsorganisatoriska området. Som exempel kan nämnas att det av olika skäl kan vara svårt att utan aktiv medverkan av de berörda arbetstagarna genomföra arbetsutvidgning och införa mer variation i arbetet. Motståndet mot förändringar minskar om arbetstagarens delaktighet i förändrings- och arbetsmiljöarbetet ökar. På detta vis kan benägenheten öka att pröva

nya arbetsuppgifter och arbetsmetoder, som ur arbetsmiljösynpunkt är mindre belastande.

Kommissionen föreslår också ändringar av arbetsmiljölagens regler om arbetstagarens ansvar i 3 kap. 4 §. Ändringen innebär inte någon förändring i sak jämfört med gällande rätt. Kommissionen föreslår att uttrycket "förebygga" ersätts med "förhindra". Avsikten är att markera att arbetstagarens skyldigheter naturligtvis är begränsade och att det är arbetsgivaren som har ansvaret för att "förebygga" ohälsa och olycksfall. Jag anser inte att förslaget tillför något i sak och föreslår därför inte någon sådan ändring.

Kommissionen föreslår vidare att ett nytt andra stycke införs i paragrafen. En förebild finns i arbetsmiljöavtalet mellan SAF-LO-PTK och innebär att arbetstagare till arbetsgivaren skall påtala brister eller risker i arbetsmiljön som han upptäcker. Syftet är att tydliggöra den s. k. hänvändelseordningen, dvs. att ange vem en arbetstagare i första hand skall vända sig till om han upptäcker brister eller risker i arbetsmiljön.

Min bedömning är att det kan finnas risk för att förslaget kan tolkas så att en utvidgning av arbetstagarens underrättelseskyldighet i motsvarande utsträckning minskar arbetsgivarens undersökningsansvar. Därför avser jag att inte lägga fram förslaget i denna del.

Det bör slutligen betonas, att de ändringar som föreslås i 3 kap. 4 § inte avser att ändra på den ansvarsfördelning som gäller mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ändringarna är i stället att anse som förtydligande av nu gällande bestämmelser i arbetsmiljölagen och kan bidra till att öka den gemensamma lokala aktiviteten i både det förebyggande arbetsmiljöarbetet och i anpassnings- och rehabiliteringsverksamheten.

3.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljöarbetet

Mitt förslag: I arbetsmiljölagen införs en ny bestämmelse som anger en skyldighet för arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Bestämmelsen omfattar krav på att fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och genomföra de åtgärder som behövs. Arbetsmiljöfrågorna skall integreras med övriga frågor rörande verksamheten i dess helhet. Arbetsmiljön och arbetet med den skall dokumenteras i den utsträckning verksamheten kräver. Handlingsplaner skall därvid upprättas.

Kommissionens förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller har ingen erinran mot förslaget.

Skälen till mitt förslag: Tyngdpunkten i arbetsmiljöarbetet bör förskjutas från efterhjälpande till tidiga förebyggande insatser. En av förutsättningarna för detta är att arbetsmiljöfrågorna behandlas tillsammans med övriga överväganden rörande verksamheten i dess helhet samt planeras, genomförs och följs upp systematiskt.

Arbetsmiljökommissionen konstaterar att i det traditionella arbets-

miljöarbetet behandlas arbetsmiljöfrågorna ofta som frågor för experter i en särskild skyddsorganisation. I denna sidoordnade roll är skyddsorganisationen ofta mycket välutbildad och välinformerad. Problemet är att kunskaper inte tränger fram och påverkar de strategiska besluten som styr verksamheten. Där sker prioriteringarna enligt andra, affärsmässiga värderingar. Kommissionen föreslår ändringar i arbetsmiljölagen med syfte att öka arbetsgivaransvaret för ett systematiskt arbetsmiljöarbete och att integrera arbetsmiljöfrågorna med övriga överväganden i linjeorganisationen, dvs. hos beslutsfattande chefer, arbetsledning, personalhandläggare m. fl.

Remissinstanserna stöder syftet med förslaget. Landstings- och kommunförbunden tar dock avstånd från att kraven skall lagfästas och SAF är tveksam till nyttan av sådan lagstiftning och anser att utvecklingen bör ske på frivillig grund och genom avtal inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Jag anser liksom kommissionen att det behövs ändringar i arbetsmiljölagen för att uppnå det eftersträlvade syftet. För att initiera och stödja de lokala förändringsprocesserna måste företagens och förvaltningarnas egenaktivitet i arbetsmiljöfrågor öka. Arbetsgivaren måste genom "internkontroll" säkerställa att arbetsmiljöarbetet bedrivs i linjeorganisationen. Detta synsätt påverkar också skyddskommittéernas arbete och fackets roll vilket jag återkommer till senare.

I internkontrollen måste säkerställas en helhetssyn som omfattar såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön. Jag har tidigare föreslagit en utvidgning av arbetsmiljölagens regler om arbetsmiljöns beskaffenhet med avseende på bl. a. de arbetsorganisatoriska frågorna. Erfarenheter, från t. ex. oljeindustrin i Norge, visar att det finns en risk att internkontrollsystem i första hand behandlar olycksfallsrisker och den fysiska arbetsmiljön. För att de psykosociala arbetsmiljöfrågorna och de arbetsorganisatoriska kraven i praktiken skall få genomslag är det nödvändigt att de får sin naturliga plats i arbetsmiljöarbetet i linjeorganisationen och i arbetsgivarens internkontroll.

Kraven på arbetsmiljön och på ett systematiskt arbetsmiljöarbete är generella och omfattar alla arbetsgivare. I små företag blir av naturliga skäl internkontrollsystemet, dokumentationen osv. av mycket mindre omfattning än inom större verksamheter. Riskerna i arbetet måste alltid följas med stor uppmärksamhet. En formell, dokumenterad arbetsfördelning kan däremot, inom ett litet företag, vara överflödig.

Arbetsarkivstyrelsen har i en rapport till kommissionen om styrmedel i det förebyggande arbetsmiljöarbetet särskilt berört de små företagens speciella problem och behov. En slutsats är att det där behövs enkla konkreta råd och förslag. Till stor del bör företagshälsovården kunna ge denna assistans. När det gäller små företag/förvaltningar måste yrkesinspektionen anpassa sina tillsynsmetoder till de särskilda förutsättningarna där. Inom inspektionen pågår också olika försök att på ett effektivt och meningsfullt sätt nå små och medelstora verksamheter. Jag återkommer till frågor om tillsynsarbetet i avsnitt 8.

För att uppfylla kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete kan lämpliga åtgärder vara att arbetsgivaren på högsta ledningsnivå tydligt beskriver viljeinriktning, mål och medel för arbetsmiljöarbetet (arbetsmiljöpolicy),

fördelning av arbetsuppgifter, befogenheter och resurser. Arbetsolyckor och ohälsa som uppkommit i arbetet skall utredas. Riskerna i verksamheten bör systematiskt identifieras och bedömas. Åtgärder som inte kan genomföras omedelbart skall tidplaneras. Arbetsgivaren bör också göra de interna kontroller av verksamheten som behövs för att säkerställa att de uppställda målen och lagstiftningens krav uppfylls samt att planerade åtgärder genomförs och får avsedd verkan. LO bekräftar vikten av att planera och följa upp verksamheten och understryker särskilt betydelsen av handlingsplaner som medel att aktivera det lokala arbetet.

Bland remissinstanserna har statens arbetsmiljönämnd och statens arbetsgivarverk hänvisat till olika försök inom statsförvaltningen med nya former för arbetsmiljöarbete där bl. a. principen om integrering av arbetsmiljöfrågorna i linjen har satts i förgrunden. I det nya arbetsmiljöavtalet på det statliga området (AMLA-89) uppmärksammas betydelsen av t. ex. ökat lokalt handlingsutrymme, en klarare rollfördelning med understrykande av arbetsgivaransvaret och ökad betoning av systematik och målinriktning i det lokala arbetsmiljöarbetet.

Mitt förslag överensstämmer i sak med kommissionens. Av den föreslagna bestämmelsen framgår bl. a. att arbetsgivaren systematiskt skall planera, leda och kontrollera verksamheten och säkerställa att arbetsmiljön är tillfredsställande.

En förutsättning för ett bra arbetsmiljöarbete är att arbetsgivaren fullgör sitt undersökningsansvar. Det krävs att han fortlöpande undersöker riskerna och bristerna i verksamheten. En grundläggande beståndsdel i ett sådant arbete är att det finns rutiner som garanterar att arbetsolyckor och ohälsa som uppkommit i arbetet utreds. Dessa utredningar kan i en del frågor leda till snabba åtgärder. I övrigt bör de läggas till grund för det systematiska arbetsmiljöförbättrande arbetet.

Även om de generella kunskaperna om sambanden mellan miljö och hälsa hela tiden ökar, måste man i det förebyggande arbetet observera varningssignaler vars orsakssamband kan vara mer eller mindre tydliga. Därför kan det finnas behov av att mer djupgående riskanalyser för att i ett tidigt skede upptäcka risker som ännu inte lett till manifesterade skador. Sådana riskanalyser bör göras systematiskt och även omfatta de psykosociala faktorerna. Företags- och förvaltningsledning, linjeorganisationens chefer, företagshälsovård, personalavdelning och de anställda och deras fackliga företrädare måste lära sig att upptäcka och reagera på förhållanden och mänskliga reaktioner som utgör tidiga varningstecken, t. ex. hög sjukfrånvaro, vantrivsel, hög personalomsättning, relationsproblem etc. Även de anställdas egna bedömningar av arbetets belastningar och deras uppfattning om problemen i den egna arbetssituationen måste beaktas.

Eftersom kraven på en god arbetsmiljö är dynamiska och ändras, bl. a. till följd av den sociala och tekniska utvecklingen, bör handlingsplaner omfatta långsiktiga åtgärder. De kan också innehålla sådana åtgärder som föranses av arbetsolycksutredningar, riskanalyser eller som för övrigt behöver vidtas om det är ändamålsenligt och inte försenar eller försvårar ett skyndsamt genomförande av åtgärderna. Insatser som snabbt kan genomföras bör inte av onödigt formalistiska skäl anstå för att redovisas i en

övergripande handlingsplan. Sådana åtgärder kan ofta planeras och genomföras utan skriftliga och formaliserade plandokument.

Handlingsplaner skall vara mer åtgärdsinriktade än ledningens arbetsmiljöpolicy. Syftet med handlingsplaner är att prioritera och se sambanden mellan olika åtgärder. De skall upprättas i den utsträckning verksamheten kräver och som följer av arbetsmiljön och arbetet med den. Med hänsyn till de dynamiska kraven på god arbetsmiljö och handlingsplanernas grundläggande funktion i ett systematiskt arbetsmiljöarbete torde det i praktiken endast i enstaka undantagsfall saknas behov av handlingsplaner. Uppläggnings-, omfattnings-, periodicitets- m. m. i fråga om handlingsplaner kan närmare preciseras genom föreskrifter av arbetarskyddsstyrelsen. Framför allt är det dock viktigt att de lokala parterna kommer överens om fungerande interna rutiner.

Handlingsplanerna skall upprättas i samverkan med arbetstagarna och deras företrädare. På sådana arbetsställen där skyddsombud inte har utsetts bör samråd ske med berörda arbetstagare. Jag kommer att föreslå att det till arbetsmiljölagens 6 kap. tillförs bestämmelser om att skyddsombuden skall vaka över arbetsgivarens internkontroll och delta vid upprättandet av handlingsplaner. Också i skyddskommitténs uppgifter skall ingå att behandla handlingsplanerna. Jag återkommer till dessa frågor i samband med förslagen om ändringar i reglerna om partssamverkan.

I det dokumentationskrav som införs i paragrafens andra stycke krävs att arbetsmiljön och arbetet med den skall dokumenteras. Handlingsplanerna är ett viktigt exempel på sådan dokumentation. Som exempel på övrig dokumentation som kan vara aktuell kan nämnas beskrivningar av hur internkontrollen skall bedrivas, den tidigare nämnda arbetsmiljöpolicy, rutiner för undersökning av arbetsmiljöförhållandena, mätprotokoll, sammanställningar över arbetsskador osv.

Syftet med arbetsgivarens nu föreslagna dokumentationsskyldighet är att ge ökad tyngd åt internkontrollen och underlätta arbetet för alla som medverkar i arbetsmiljöarbetet, t. ex. företags- och arbetsledning, arbetstagare, skyddsombud och specialister. Dokumentationen kan också förbättra möjligheterna att följa upp arbetet samt ligga till grund för yrkesinspektionens bedömning av företagets/förvaltningens sätt att bedriva sitt arbetsmiljöarbete.

Av lagtexten framgår att dokumentationens omfattning måste sättas i relation till verksamhetens krav. Avgörande kan vara både verksamhetens inriktning, förekomsten av olika risker och verksamhetens omfattning. Att det av naturliga skäl bör ställas lägre krav på dokumentation i små företag har redan tidigare berörts.

I verksamheten bör också ingå rutiner för att säkerställa arbetsförhållandena för anlitade entreprenörer eller andra arbetstagare som inte omfattas av ett direkt anställningsförhållande. Det kan vara lämpligt att ha rutiner för klargörande av ansvarsfrågor och för kontroll av entreprenadföretagets arbetsmiljöstandard. Arbetsmiljöförhållandena för entreprenadanställda som utför uppdrag på olika arbetsställen kan ofta vara svåra att påverka för den egna arbetsgivaren. Det är därför viktigt att även uppdragsgivaren som anlitar tillfällig personal, tar ett ansvar för att arbetsmiljöfrågorna

behandlas. I sådana situationer aktualiseras ofta samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe. Rutiner för att klargöra dessa ansvarsfrågor bör finnas.

Genom att arbetsmiljölagens rambestämmelser byggs ut med avseende på systematisk internkontroll blir det möjligt för arbetarskyddsstyrelsen att i föreskrifter vidareutveckla och precisera kraven, t. ex. genom att ange hur internkontrollsystemet bör utformas och vilka moment som bör ingå liksom hur långtgående undersökningsansvaret och dokumentationsskyldigheten bör vara samt andra liknande frågor.

Arbetsmiljölagen innehåller regler om arbetsgivarens skyldigheter beträffande utbildning, information och instruktion. Internkontrollen måste omfatta rutiner för att säkerställa att dessa behov tillgodoses. Arbetsmiljökommissionen uppmärksammar betydelsen av väl fungerande, systematisk introduktion i arbetet. Kommissionen finner att det, trots de tydliga markeringarna i lagen, fortfarande finns stora brister i introduktionsrutinerna inom stora delar av arbetslivet. Särskilt när det gäller ungdomar måste behovet av introduktion beaktas. Kommissionen föreslår därför att företag/förvaltningar och tillsynsmyndigheter i större utsträckning skall se till att det finns fungerande introduktionsrutiner som löpande följs upp.

Jag delar kommissionens uppfattning och anser att både riskerna för olycksfall och belastningsskador i stor utsträckning kan undvikas genom att bl. a. ungdomar genom en ordentlig introduktion blir varse riskerna och belastningarna i arbetet och samtidigt får lära sig rätt arbetsmetoder. Jag delar även LOs uppfattning att arbetsledare och småföretagare är grupper som ofta kan sakna tillräckliga arbetsmiljökunskaper. Det är därför viktigt att internkontrollen och yrkesinspektionens systemtillsyn omfattar frågorna om introduktion och utbildning.

LO anser att det av arbetsmiljölagen måste framgå att arbetsgivaren är skyldig att på arbetsstället ha ett rapporteringssystem för arbetsskador och att alla skador samt vidtagna åtgärder skall rapporteras till yrkesinspektionen som ett underlag för yrkesinspektionens systemtillsyn.

En tillförlitlig intern rapportering av arbetsskador på arbetsstället och i företaget (motsvarande) är en nödvändig och grundläggande beståndsdel i det förebyggande arbetet. Den kunskap man får genom att rapportera, sammanställa och följa upp arbetsskadorna måste, som tidigare sagts, aktivt användas som underlag i det förebyggande arbetet och snabbt leda till åtgärder. Trots att arbetsskadeutredningarnas stora betydelse i det förebyggande arbetet är väl känt visar bl. a. yrkesinspektionens och försäkringskassornas erfarenheter att sådana utredningar genomförs alltför sällan. Jag föreslår därför att krav införs i arbetsmiljölagen om att arbetsskador skall utredas. Genom föreskrifter kan arbetarskyddsstyrelsen närmarc utveckla de krav som i detta avseende kan ställas på arbetsgivaren.

Skyldigheten att internt registrera, utreda och följa upp arbetsolyckor och annan skadlig inverkan i arbetet måste samverka med skyldigheten att anmäla sådana skador till försäkringskassan och yrkesinspektionen. Den anmälningsskyldighet regleras när det gäller anmälningar till försäkringskassan i lagen (1976: 380) om arbetsskadeförsäkring och förordningen (1977: 284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd. Den-

na information ligger bl. a. till grund för den officiella arbetsskadestatistiken i informationssystemet om arbetsskador (ISA) som finns hos arbetarskyddsstyrelsen. Allvarligare skador och tillbud skall dessutom rapporteras till yrkesinspektionen enligt arbetsmiljöförordningen. Intern arbetsskadeinformation bör finnas som underlag för företagets eller förvaltningens eget arbetsmiljöarbete och utformas med hänsyn till det interna informationsbehovet. Anmälan till de nyss nämnda myndigheterna fyller andra funktioner, bl. a. som underlag för myndigheternas och samhällets insatser. Informationen i ISA kan komplettera, men inte ersätta den interna informationen. Jag återkommer till skyldigheten att anmäla arbetsolyckor till yrkesinspektionen under avsnitt 7.2.

JämO, RRV, LO och SFO berör sanktionsfrågan. LO anser att avsaknad av handlingsprogram, bristfälliga program eller vägran att genomföra ett program skall leda till vitesföreläggande eller eventuellt en sanktionsavgift. Genom den föreslagna ändringen av 3 kap. 2 a § i arbetsmiljölagen faller internkontrollen under lagens sanktionssystem. Yrkesinspektionen kan vid överträdelse av arbetsmiljölagen eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen, besluta om föreläggande eller förbud som eventuellt förbinds med vite. Jag anser inte att det finns skäl att ändra detta system.

3.4 Arbetsanpassning och rehabilitering

Mitt förslag: I arbetsmiljölagen införs en bestämmelse om att arbetsgivare skall se till att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Kravet på att arbetsförhållandena anpassas till den enskilde arbetstagarens förutsättningar förtydligas. Därigenom skapas bättre förutsättningar för bl. a. långtidssjuka att återgå i arbete.

Kommissionens förslag: Kommissionen föreslår i en "principskiss" bl. a. att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar slås fast i lagen om allmän försäkring. Kommissionen föreslår också att arbetsmiljölagens 3 kap. förtydligas så att det med stöd av lagen kan krävas arbetsmiljöanpassning för alla anställda och underlättas för långtidssjukskrivna att återgå i arbete.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna ser ett behov av att arbetsgivarna tar på sig ett större ansvar för rehabilitering av de anställda. Svenska kommunförbundet, SAF, Sveriges Industriförbund, Företagarnas riksorganisation, KFO och handikapporganisationerna är tveksamma till lagreglering i nuläget.

LO kräver en skärpning av lagen (1982:80) om anställningsskydd så att anställningsskyddet gäller så länge planerade rehabiliteringsåtgärder inte genomförts.

Skälen till mitt förslag: Det finns i dag inte några klara regler om arbetsgivarens ansvar för att en anställd, som drabbats av en skada eller sjukdom, får del av de anpassnings- och rehabiliteringsinsatser som behövs för att han eller hon skall kunna fortsätta att arbeta.

Enligt arbetsmiljölagen har arbetsgivaren skyldighet att anpassa arbetet till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 §) och att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet (3 kap. 3 §). År 1986 infördes en bestämmelse i arbetsmiljölagens 6 kap. 9 § om att skyddskommittén skall verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället. Enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) 8 § p. 1–2 är arbetsgivaren skyldig att överlägga med länsarbetsnämnden om åtgärder för att förbättra arbetsförhållandena för redan anställda äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga samt om åtgärder för att trygga fortsatt anställning åt sådana arbetstagare. Enligt lagens 9 § kan länsarbetsnämnden meddela arbetsgivaren anvisningar beträffande åtgärder som bör vidtagas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsgivarens möjligheter att omplacera eller säga upp anställda regleras i lagen om anställningsskydd.

Generell arbetsmiljöanpassning

Genom arbetsmiljölagen infördes år 1977 grundläggande regler i 2 kap. 1 § som ger uttryck för en helhetssyn där arbetets olika aspekter skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det som här åsyftas är en generell anpassning till människan i arbetslivet. Enligt förarbetena till arbetsmiljölagen skall hänsyn tas till den enskilde arbetstagarens ålder, yrkesvana och övriga individuella förutsättningar. Vidare nämns arbetets anpassning med hänsyn till invandrades särskilda förutsättningar. Föredraganden framhöll (prop. 1976/77:149) en rad olika faktorer både när det gäller den fysiska arbetsmiljön och de psykosociala faktorerna. Arbetsbördan måste ges rimliga proportioner. Lika lite som någon får anlitas till ett arbete som är för tungt i rent fysiskt avseende, lika litet bör arbetstagare åläggas ett ansvar som han eller hon inte har utbildning för och inte heller känner sig kapabel att klara. Vid planering av arbetsmiljön måste beaktas att människor är olika och att arbetshandikapp är vanliga i arbetslivet.

Arbetsarkivstyrelsen pekar på att nuvarande formulering lätt ger upphov till missförstånd. Uttrycket "människans förutsättningar" för inte i första hand tanken till olika individers varierande förutsättningar utan snarare till sådana förutsättningar som är gemensamma för människan som art. Styrelsen föreslår därför att uttrycket ersätts av "människors olika förutsättningar".

Jag delar styrelsens uppfattning och föreslår att lagtexten ändras i enlighet med styrelsens förslag. Detta innebär ingen ändring av den generella skyldigheten till arbetsmiljöanpassning. Den nya formuleringen lyfter på ett bättre sätt fram sakförhållandet att även "genomsnittsmänniskan" kan se mycket olika ut, beroende av helt generella faktorer, som kön, ålder, yrkesvana, osv. Den generella anpassningsskyldigheten skall naturligtvis omfatta dessa variationer och medge en flexibilitet inom dessa ramar. En arbetsmiljö som utformats efter en statistisk genomsnittsmänniska passar i

praktiken sannolikt mycket få arbetstagare. En sådan miljö uppfyller alltså inte kraven på arbetsmiljöanpassning.

Individuell arbetsmiljöanpassning

Den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen kompletteras i 3 kap. 3 § andra stycket. Föredraganden anförde (prop. 1976/77:149) bl. a. följande:

”Det är angeläget att arbetsplatserna utformas så, att inte stora grupper av arbetstagare utestängs. Jag har ... belyst vilken betydelse arbetsmiljölagen bör ha när det gäller att främja sysselsättningsmöjligheterna. ... Jag förordar mot denna bakgrund att i lagen slås fast att arbetsgivare är skyldig att ta hänsyn till den enskilde arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet och att han skall planlägga och anordna arbetet med beaktande av att människors förutsättningar att utföra arbetet är olika.

Arbetsplatserna bör alltså utformas så att sysselsättningsmöjligheterna främjas. Sälvfallet kan inte varje arbetsplats och där utfört arbete anpassas till de skilda förutsättningarna hos varje enskild människa. Det bör emellertid förebyggas att onödiga hinder uppstår när det gäller att sysselsätta människor med något slag av arbetshandikapp”.

Arbetsmiljökommisionen uppmärksammar att utformningen av lagen medfört vissa tolknings- och tillämpningsproblem. Kommissionen föreslår därför att reglerna om anpassning av arbetsmiljön i 3 kap. 2—3 §§ arbetsmiljölagen ändras. Arbetsgivarens skyldighet måste enligt kommissionen utvidgas med en uttrycklig markering att han skall vidta de anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder som krävs för att underlätta för arbetstagare som är långvarigt sjukskrivna att återgå i arbete. Vidare måste det, enligt kommissionen, förtydligas att arbetsgivaren skall vidta förändringar och anpassa arbetsmiljön så att den passar enskilda personer som utför arbetet och som behöver särskilt anpassade arbetsförhållanden för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Kommissionen lämnar dock inget konkret förslag till lagändring.

Av förarbetena till arbetsmiljölagens 3 kap. 3 § andra stycke förefaller det som om avsikten varit att ställa två krav. För det första att arbetsmiljön anpassas till redan anställda med särskilda behov, t. ex. arbetshandikappade. Det kan vara fråga om tekniska arbetshjälpmedel, anpassning av arbetsmetoder och arbetsuppgifter, särskilda informationsåtgärder m. m. Det andra kravet skulle omfatta sysselsättningsfrämjande åtgärder och rikta sig även mot ännu inte anställda. Sådana anpassningsåtgärder bör särskilt beaktas vid planläggning och anordnande av nya arbeten.

Jag anser att båda kraven är viktiga och även fortsättningsvis måste ingå som huvuddelar i arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljöanpassning. Lagtexten bör dock utformas på ett tydligare sätt. Jag föreslår därför att det av 3 kap. 3 § andra stycket i arbetsmiljölagen skall framgå att arbetsgivaren skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet.

Genom denna ändring förtydligas arbetsgivarens skyldighet att dels

anpassa arbetsförhållandena till arbetstagarens särskilda förutsättningar, dels även i övrigt ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Dessa båda krav kompletterar varandra. Att ta hänsyn till arbetstagarens förutsättningar kan t. ex. innebära en bedömning av vilka arbetsuppgifter och befattningar som är lämpliga i det enskilda fallet, om arbetstagaren behöver särskilda personella stödinsatser m. m. En person med dålig rygg bör t. ex. över huvud taget inte arbeta med tunga personlyft inom sjukvården. Det andra kravet tar sikte på individinriktade åtgärder direkt i miljön. Det kan t. ex. vara fråga om tekniska åtgärder eller anpassning av arbetsredskap, men även arbetsorganisatoriska frågor och åtgärder för att förbättra den psykosociala arbetsmiljön kan aktualiseras.

Arbetsmiljölagens förarbeten ger uttryck för en syn där ohälsa och olycksfall kan förebyggas antingen genom att arbetsgivaren anpassar arbetsförhållandena till den enskildes förutsättningar eller genom att arbetstagaren omplaceras eller på annat sätt lämnar den arbetsmiljö som medför påfrestningar. Detta synsätt kan bl. a. medföra att arbetsmiljön inte anpassas för att underlätta för sjukskrivna att återgå i arbete eftersom de inte utsätts för den påfrestande arbetsmiljön när de är borta från arbetet. Jag tar avstånd från en sådan tillämpning av lagen som varken stämmer överens med dess grundläggande syfte eller med arbetslivspolitikerna i övrigt där arbetslinjen är en övergripande princip. Ett grundläggande syfte med arbetsgivaransvaret för arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet är dels att förebygga ohälsa och olycksfall, dels att underlätta återgång i arbete för dem som trots allt drabbas av sjukdom eller skada. Stadgandet i 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen om "verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning" får inte på sätt som arbetarskyddsstyrelsen har gjort gällande ses som en begränsning av arbetsgivarens ansvar till att endast omfatta arbetstagare som faktiskt befinner sig på arbetsplatsen och utför arbete. Anpassningsansvaret, i fallen med långtidssjukskrivning, begränsas av att det finns ett anställningsförhållande, inte av om arbetstagaren faktiskt befinner sig på arbetsplatsen eller inte.

Skyldigheten att anpassa arbetsmiljön omfattar alla åtgärder som kan krävas med stöd av arbetsmiljölagen. Begreppen arbetsmiljöanpassning och rehabilitering kompletterar varandra. Rehabiliteringsbegreppet avser, när det gäller arbetsgivaransvaret, yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser. Åtgärder som kan aktualiseras är utbildning, arbetsträning, yrkesvägledning m. m. Arbetsanpassningen innebär ändringar i arbetsmiljön. Det kan vara fråga om både tekniska hjälpmedel, ändringar i den fysiska arbetsmiljön och ändring av arbetsorganisation, arbetsfördelning och arbetstider m. m. Anpassning av arbetsmiljön kan ofta vara en förutsättning för en framgångsrik rehabilitering.

Jag vill dock framhålla att avsikten med den nu föreslagna ändringen inte är att varje arbetsplats och varje arbetsuppgift måste anpassas till de olika förutsättningarna hos varje enskild individ. I vissa fall kan det exempelvis vara en lämpligare lösning att i första hand försöka bereda en anställd andra och mer lämpliga arbetsuppgifter inom ramen för anställningen. Detta förhållande får dock inte leda till att omplaceringslösningen av bekvämlighets skull väljs före arbetsmiljöanpassning. Arbetsmiljöan-

passningen bör också få långsiktiga förbyggande effekter för övriga arbetstagare. Därför är det viktigt att åtgärder vidtas i arbetsmiljön även om ett enskilt ärende blir löst genom omplacering. Risken är annars att problemen och skadorna upprepas.

Föredraganden framhöll i propositionen till arbetsmiljölagen att det naturligtvis finns en gräns för hur mycket man kan kräva av en arbetsgivare. Även i dag är det omöjligt att i lagen klart avgränsa ansvaret. Jag vill dock understryka att möjligheterna att anpassa arbetsvillkoren har ökat genom den tekniska utvecklingen och genom allt bättre kunskaper inom rehabiliteringsområdet. Detta måste också avspeglas i vad man kan kräva av arbetsgivaren. Jag återkommer senare till frågor om omplaceringsansvar och anställningsskydd.

Anpassnings- och rehabiliteringsarbetet

År 1986 ändrades reglerna om arbetsanpassning i arbetsmiljölagen. Ett ansvar att verka för arbetsanpassnings- och rehabiliteringsinsatser för anställda lades på arbetsplatsen, närmare bestämt på skyddskommittén. Skälen för denna ändring återfinns i propositionen om företagshälsovård och arbetsanpassning (prop. 1984/85:89). Föredraganden uttalade bl. a. följande:

”Att reglera anpassnings- och rehabiliteringsfrågor i 3 kap. arbetsmiljölagen där bl. a. arbetsgivarens allmänna skyldigheter behandlas finner jag mindre ändamålsenligt. Detta skulle bl. a. innebära att anpassnings- och rehabiliteringsfrågorna kom att omfattas av föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen och tillsyn av yrkesinspektionen. ... Det är dessutom enligt min mening förenat med utomordentligt stora svårigheter att i lagstiftning eller föreskrifter närmare reglera vad som skall krävas av arbetsgivaren när det gäller anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder, bl. a. därför att behovet av insatser varierar i de enskilda fallen. Däremot är dessa frågor av den arten att de bör kunna behandlas av parterna på arbetsstället i samverkan”.

Av dessa skäl föreslogs att skyddskommittén skulle ta sig an frågorna. Lagändringen medförde att anpassningsverksamheten kom att regleras genom två lagar, nämligen arbetsmiljölagen och främjandelagen.

Arbetsförmedlingen hade tidigare aktivt medverkat i anpassningsgrupper på arbetsstället. Dessa grupper som bedrevs i trepartssamverkan – arbetsgivare, fackliga företrädare och arbetsförmedlingen – var arbetsförmedlingens organ för att främja äldres och handikappades möjligheter att få och behålla ett arbete. I praktiken hade gruppernas arbete mest kommit att omfatta interna omplaceringar. Föredraganden anförde (prop. 1984/85:89):

”Den föreslagna ändringen i arbetsmiljölagen medför ett åliggande för parterna på arbetsstället att verka för att redan anställda omfattas av arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Genom att parterna engageras mer i sådan verksamhet kan åtgärder sättas in i ett tidigt skede. Risken för utslagning bör därigenom kunna minska. Arbetsförmedlingen

kan koncentrera sina insatser på de sökande, som saknar arbete. Främjandelagen är arbetsförmedlingens instrument för att främja nyrekrytering till arbetsställena av äldre och arbetshandikappade arbetssökande”.

Även om 1986 års bestämmelse om skyddskommitténs ansvar för anpassnings- och rehabiliteringsfrågorna kan ha medverkat till att frågorna uppmärksammats mer och att insatserna ökat, så har den också inneburit oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen. Oklarheten gäller både arbetet med frågorna internt inom företag och förvaltningar och i myndigheternas arbete.

När det gäller rehabiliteringsfrågorna föreslår arbetsmiljökommissionen i en principskiss till ändring i lagen om allmän försäkring att arbetsgivare skall svara för att arbetstagarens behov av rehabiliteringsåtgärder klarläggs samt att han skall medverka till att de åtgärder snarast vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering av arbetstagaren. Dessa krav utgår från den enskilde arbetstagaren. På samma sätt som i det förebyggande arbetsmiljöarbetet bör anpassnings- och rehabiliteringsarbetet bedrivas på ett organiserat och systematiskt sätt. Denna fråga har kommissionen inte närmare berört.

Enligt min mening är sådana bestämmelser som kommissionen föreslår inte tillräckliga för att göra ansvarsförhållandena helt tydliga. Det finns inte heller förslag om tillsyn eller sanktioner, varken när det gäller de enskilda fallen eller när det gäller sättet på vilket anpassnings- och rehabiliteringsarbetet organiseras och bedrivs.

Chefen för socialdepartementet föreslår att i lagen om allmän försäkring och med anknytning till nya bestämmelser om rehabiliteringsersättning regleras arbetsgivarens ansvar för att försäkrade arbetstagarers rehabiliteringsbehov utreds och för att erforderliga rehabiliteringsåtgärder vidtas på eller i anslutning till arbetsplatsen. För egen del anser jag att arbetsgivaren dessutom måste ges ett tydligt och lagfäst ansvar för att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Jag förordar att en sådan bestämmelse tas in i det avsnitt av arbetsmiljölagen som behandlar arbetsgivarens skyldigheter. Detta har redan tidigare föreslagits av arbetarskyddsstyrelsen, vilket styrelsen också uppmärksammar i sitt remissyttrande.

Skälen till att detta ansvar skall regleras i arbetsmiljölagen är flera:

- lagen om allmän försäkring utgår från individens rätt till ersättning och åtgärder medan arbetsmiljölagen utgår från arbetsgivarens skyldighet att organisera och ha rutiner för samt bedriva systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete där arbetsanpassning ingår,
- genom reglering i arbetsmiljölagen knyts bestämmelserna till lagens tillsynssystem med yrkesinspektionen som tillsynsorgan,
- tillsynen kan följas upp genom ett sanktionssystem med förelägganden eller förbud.

Det nu föreslagna systemet måste utformas så att det underlättar samverkan samtidigt som det så långt möjligt klargör rollfördelningen mellan arbetsgivaren och de olika samhällsorganen. Det är också viktigt att an-

svarsfördelningen inte utformas så att den enskilde riskerar att hamna mellan olika stolar.

Jag har tidigare föreslagit att arbetsmiljölagen kompletteras med regler om arbetsgivarens "internkontroll" av det förebyggande arbetsmiljöarbetet. En helhetssyn på människan i arbetssituationen medför att förebyggande och rehabiliterande insatser måste ses som olika länkar i samma kedja. För att få långsiktiga effekter bör i internkontrollen ingå att se till att erfarenheterna från rehabiliteringsarbetet systematiskt leder till ändringar i arbetsmiljön som kommer fler anställda till godo.

Arbetsmiljökommissionen har uppmärksammat att bl. a. arbetsställebegreppet bör ses över. Som en av anledningarna anges att arbetsmiljöfrågorna måste in på alla nivåer i linjeorganisationen och verksamheten som helhet. Mot bakgrund av ett sådant synsätt kan det enligt kommissionen ifrågasättas om inte arbetsställebegreppet behöver ses över, kompletteras och utvecklas så att verksamheten inom hela företaget omfattas. I mitt förslag anknuter jag till den i arbetsmiljölagen befintliga terminologin. Jag vill dock särskilt framhålla att när det gäller anpassnings- och rehabiliteringsarbetet är det viktigt att frågorna både behandlas lokalt och i ett övergripande sammanhang. Hur man lyckas hitta lämplig möjlighet till omplacering beror t. ex. i stor utsträckning på vilka olika arbetsuppgifter som finns tillgängliga. Här är det viktigt att inte låta organisatoriska eller lokalmässiga gränser försvåra arbetet. Finns det inom en verksamhet arbetsställen som ligger nära varandra kan det ofta vara naturligt att de samverkar eller bedriver ett gemensamt anpassnings- och rehabiliteringsarbete. Drivs arbetet gemensamt, kan det inte anses nödvändigt att varje arbetsställe har en separat uppbyggd egen organisation.

Arbetsplatsens betydelse för ett aktivt och tidigt arbete med arbetsmiljöanpassning och yrkesinriktad rehabilitering kan inte nog understrykas. I linjeorganisationen, på arbetsledarnivå, finns ofta de bästa förutsättningarna att bedöma, genomföra och följa upp insatser för anpassning och yrkesinriktad rehabilitering.

Kraven på att det finns en på lämpligt sätt organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet är generella och gäller alla arbetsgivare. Organisationen av arbetet måste anpassas efter skyldigheterna i lagen om allmän försäkring och arbetsmiljölagen. Hur en på lämpligt sätt organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet i detalj bör utformas varierar beroende på förutsättningarna inom olika verksamheter. Det kan t. ex. innebära att arbetsgivaren ser till att det finns:

- kompetens och kontaktpersoner
- ekonomiska resurser avdelade för ändamålet
- policy och mål för frågorna
- organisation av arbetet
- tydlig ansvarsfördelning
- rutiner för tidiga kontakter med sjukskrivna
- rutiner för undersökning av rehabiliteringsbehov m. m.
- rutiner för kontakter med myndigheter, företagshälsovård m. fl.
- rutiner för kontroll, uppföljning och utvärdering
- samverkan med arbetstagarerna

Organisation och rutiner skall vara sådana att tidiga varningssignaler uppmärksammas och att åtgärder mot ohälsa planeras och genomförs. Däremot är det inte nödvändigt att man med interna krafter klarar att kartlägga, bedöma behov av och genomföra alla åtgärder. Det finns olika organ med särskild kompetens som kan anlitas för detta. Jag kommer i ett senare avsnitt att återkomma till företagshälsovårdens uppgifter.

Arbetsmiljökommisionen föreslår i sin principalskiss att det vid varje arbetsställe där det finns en skyddskommitté skall finnas en kontaktperson. LO delar den uppfattningen och menar att detta underlättar samarbetet både för enskilda arbetstagare och för de myndigheter som arbetar med rehabiliteringsfrågorna. På mindre arbetsställen är den som svarar i rehabiliteringsfrågor tämligen lätt att identifiera. På större arbetsställen kan detta vara svårt. Har arbetsstället en sådan storlek att det finns en skyddskommitté, är det lämpligt att där också finns en kontaktperson i rehabiliteringsfrågor. Självfallet kan en kontaktperson utses även på mindre ställen.

Jag delar uppfattningen att en kontaktperson självfallet kan vara en bra resurs i arbetet med rehabiliteringsfrågorna. Skall ett sådant krav lagfästas, bör det därför ske i samband med reglerna i arbetsmiljölagen om hur anpassnings- och rehabiliteringsarbetet skall organiseras. Bedömningen av om det behövs särskild kontaktperson är dock en av många frågor som bör ingå i arbetsgivarens allmänna överväganden om hur arbetet med frågorna läggs upp. Jag anser därför att denna fråga inte skall regleras i lag.

När det gäller tillsynen över anpassnings- och rehabiliteringsarbetet framför riks försäkringsverket i sitt remissyttrande att försäkringskassans roll bör vara att i de enskilda fallen bevaka/se till att arbetsgivaren vidtar arbetsplatsutredning och att följa upp att arbetsgivaren uppfyller sitt åtgärdsansvar. Verket anser att kassan utöver detta inte bör ha någon formell tillsynsfunktion. Tillsynen över att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter bör åligga yrkesinspektionen. I de fall arbetsgivaren vid upprepade tillfällen försummar sina skyldigheter bör kassan kunna påkalla ingripande från inspektionen.

Jag delar riks försäkringsverkets uppfattning om fördelningen av tillsynsansvaret. Genom att föra in krav i arbetsmiljölagen på att arbetsgivaren bedriver ett på lämpligt sätt organiserat rehabiliteringsarbete får man en enhetlig tillsynsorganisation för kontroll av både det förebyggande arbetet och arbetet med anpassnings- och rehabiliteringsfrågor och av att frågorna samordnas i linjeorganisationen. Chefen för socialdepartementet föreslår emellertid att försäkringskassans tillsynsuppgifter gentemot arbetsgivarna tydligt uttalas när det gäller rehabiliteringsinsatser för enskilda individer.

Yrkesinspektionens tillsyn skall alltså avse arbetsmiljön och rehabiliteringsverksamheten i sin helhet, inte enskilda rehabiliteringsärenden. Inspektionen kan ingripa om arbetsmiljön behöver åtgärdas för att, enligt kraven i arbetsmiljölagen, anpassas efter en enskild arbetstagares behov. Vid tillsynen av rehabiliteringsarbetet är det yrkesinspektionens uppgift att se till att det finns ett organiserat arbete, rutiner, resurser m. m. Underlag för sådana inspektioner bör inhämtas från försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Kassan kommer också att veta i vilken utsträckning rehabiliteringsutredningar görs och om de uppfyller de kvalitetskrav man

kan ställa på sådana utredningar. Arbetsförmedlingen kan bedöma om personalomsättningen är ovanligt hög, vilket kan vara en annan varnings-signal om brister i arbetsmiljö och rehabilitering. Vid en samlad genomgång av verksamheten från olika utgångspunkter kan brister som tidigare "fallit mellan stolarna" lättare upptäckas.

Riksförsäkringsverket anser att samordningen myndigheterna emellan även fortsättningsvis bör kunna ske med utnyttjande av de kanaler som redan finns och menar då verksamheten i de lokala rehabiliteringsgrupperna. Chefen för socialdepartementet föreslår att försäkringskassorna skall ha ansvar för att ett samarbete om rehabiliteringsfrågor kommer till stånd mellan myndigheter med ansvar inom rehabiliteringsområdet. Riksförsäkringsverket skall ha ett motsvarande ansvar på riksplanet. Jag delar denna uppfattning men vill understryka vikten av att yrkesinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen knyts till detta samarbete. I detta sammanhang kan också den samverkan nämnas som utvecklas kring arbetslivsfondens verksamhet för att stimulera företagens/förvaltningarnas arbete med rehabilitering. Samarbete har inletts med anledning av fondens verksamhet både på central nivå och länsnivå mellan arbetslivsfonden, arbetsmarknadsverket, arbetarskyddsverket, riksförsäkringsverket med försäkringskasseorganisationen samt socialstyrelsen.

I propositionen som föregick 1986 års ändring av arbetsmiljölagen beröres arbetsmarknadsmyndigheternas roll i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet och förhållandet mellan främjandelagen och arbetsmiljölagen. Den ändring som genomfördes innebar att både yrkesinspektionen och arbetsmarknadsverket har tillsynsuppgifter när det gäller anpassningsverksamheten. Detta har dock i praktiken inte medfört nämnvärda problem. Den nu föreslagna ändringen påverkar inte detta förhållande.

Flera remissinstanser, bl. a. riksförsäkringsverket, LO och TCO framför att de fackliga organisationernas medverkan är mycket betydelsefull för att få igång en fungerande rehabiliteringsverksamhet hos arbetsgivarna. Jag delar den uppfattningen och kommer i senare avsnitt att ta upp samverkansfrågorna och fackets roll. Med anledning av mina förslag måste bl. a. bestämmelserna om skyddskommitténs uppgifter i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet ändras.

LO kräver en skärpning av lagen om anställningsskydd. LO anser att arbetsgivaren skall åläggas att göra de förändringar av arbetsorganisation och utrustning som behövs för att arbetstagaren skall kunna utföra arbete för arbetsgivarens räkning. I en sådan lagändring skall det samtidigt klargöras att den anställde står till arbetsgivarens förfogande och har rätt till lön så länge dessa åtgärder ej vidtagits. I dag har, enligt LO, arbetsgivaren enligt lagen om anställningsskydd enbart skyldighet att undersöka möjligheten till omplacering inom ramen för existerande organisation och arbetsuppläggning inom företaget. Därefter kan av arbetsgivaren åberopas att arbetsbrist föreligger eller att arbetstagaren inte står till arbetsgivarens förfogande.

I fråga om kravet att arbetsgivarens skyldigheter skall utvidgas för att en arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga skall kunna beredas fortsatt anställning kan följande sägas. Lagen om anställningsskydd bygger på tanken

att en uppsägning är den yttersta åtgärd som får sättas in först när alla andra möjligheter att lösa problemet har uttömts (prop. 1973:129 s. 121). Arbetsgivaren är principiellt skyldig att före uppsägning överväga alla möjligheter att flytta arbetstagaren till någon annan arbetsuppgift inom företaget/förvaltningen. Principen är så viktig att den slagits fast i lagtext.

I de nyssnämnda förarbetena sägs vidare att omplaceringsskyldigheten i första hand avser sysselsättning på samma arbetsplats eller inom samma företagsenhet där arbetstagaren tidigare varit sysselsatt. Arbetsgivaren bör till att börja med undersöka möjligheterna att omplacera arbetstagaren inom ramen för anställningen. Visar det sig vara omöjligt bör arbetsgivaren söka erbjuda arbetstagaren annat arbete hos sig. Arbetsgivaren är skyldig att undersöka om det någonstans inom företaget/förvaltningen kan ordnas en ny anställning. En förutsättning för att arbetsgivaren skall anses skyldig att placera om en arbetstagare är att det kan ske utan att en annan arbetstagare friställs.

Det ligger i omplaceringsskyldigheten att arbetsgivaren skall göra en noggrann utredning i omplaceringsfrågan och därvid verkligen ta till vara föreliggande möjligheter att ordna en omplacering (AD 1981 nr 51). Mot bakgrund av arbetsgivarens principiella rätt att besluta om sin verksamhet har arbetsdomstolen emellertid uttalat (AD 1977 nr 151) att det inte gärna kan antas att omplaceringsskyldigheten skulle innebära en skyldighet att inrätta nya permanenta befattningar för att undvika uppsägning.

När det gäller anskaffande av hjälpmedel för arbetstagaren kan en sådan skyldighet föreligga enligt lagen om anställningsskydd. I rättsfallet AD 1982 nr 99 uttalades att det allmänt sett självfallet bör åvila en arbetsgivare att ta tillvara de möjligheter som finns att underlätta fortsatt verksamhet för en anställd som av medicinska skäl inte kan utföra sitt tidigare arbete. Detta åliggande innefattar enligt domstolen i förekommande fall att inom rimliga gränser anskaffa tekniska hjälpmedel. Domstolen tillägger att det vid bedömandet av hur långt ett sådant åliggande kan sträcka sig givetvis spelar in bl. a. tekniska och ekonomiska faktorer vid sidan av bedömningar i vilken utsträckning en arbetstagare kan bli mera varaktigt hjälpt av en teknisk anordning.

Vad som är rimligt att kräva av arbetsgivaren i fråga om åtgärder för att arbetstagaren skall kunna fortsätta sin anställning kan enligt min mening bara avgöras efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet där såväl arbetstagarens som arbetsgivarens förhållanden och förutsättningar vägs in.

De nu föreslagna ändringarna i arbetsmiljölagen vidgar arbetsgivarens ansvar för bl. a. en god arbetsorganisation, arbetsanpassning och rehabilitering. Genom dessa ändringar ökar arbetsgivarens skyldighet att utveckla arbetsorganisationen, skapa meningsfullt och utvecklande arbete, anpassa arbetet till de enskilda anställdas förutsättningar och genomföra rehabiliteringsinsatser. Detta vidgade arbetsgivaransvar måste givetvis också påverka arbetsgivarens omplaceringsskyldighet. Bedömningen av vad som är saklig grund för uppsägning kan därmed komma att påverkas. Det medför också ökade krav på arbetsgivaren att vidta åtgärder för att stärka den enskilde arbetstagaren och öka hennes eller hans förutsättningar att arbeta.

Det torde knappast kunna bli aktuellt att bedöma en uppsägning från arbetsgivaren som sakligt grundad under tid då sådana åtgärder pågår.

För att arbetsanpassnings- och rehabiliteringsarbetet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt måste de som deltar i denna verksamhet – arbetsgivarens företrädare, skyddsombud och andra fackliga företrädare samt även t. ex. personal från företagshälsovården – kunna få tillgång till information av betydelse för de åtgärder som skall vidtas. Dessa frågor uppmärksammades bl. a. när skyddskommittéerna fick uppgiften att verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetstället. Samtidigt reglerades tystnadsplikten och sekretessen för sådana uppgifter.

Bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar i sådan arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet som skyddskommittén skall verka för finns i 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen när det gäller den enskilda sektorn. I det allmännas verksamhet gäller bestämmelser i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100) om informationsrätt och tystnadsplikt bl. a. för deltagare i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Jag föreslår nu att hänvisningen till 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen i tystnadspliktsbestämmelsen tas bort. Därigenom kommer tystnadsplikt att gälla dem som deltar i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet, oberoende av om skyddskommitté finns på arbetsstället och om denna har medverkat vid organiserandet av denna verksamhet.

Bestämmelserna om tystnadsplikt skapar garantier för att utbyte av information skall kunna ske mellan dem som deltar i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten. Om den som har fått till uppgift att delta i en sådan verksamhet skall kunna göra det på ett meningsfullt sätt bör han också kunna få all den information som behövs för uppgiften. Mottagandet av informationen sker emellertid med det ansvar som följer av tystnadsplikten. En viktig reservation som generellt måste göras är att informationsutbytet när det gäller uppgifter om enskilds personliga förhållanden bara får avse uppgifter som har betydelse för det problem som skall lösas.

Jag vill i det här sammanhanget också erinra om vad som uttalades i förarbetena till de angivna ändringarna i arbetsmiljölagen och sekretesslagen (prop. 1989/90: 6) om möjligheterna att lämna vidare sådana uppgifter som avser enskilds personliga förhållanden, nämligen att sådana uppgifter endast bör föras vidare med den enskildes samtycke.

Mitt förslag: Skyddskommitténs och skyddsombudens uppgifter renodlas. Som en följd av att arbetsgivarens huvudansvar utvecklas, skall skyddskommittén ha till uppgift att delta i planeringen av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet samt bevaka och följa upp detta arbete.

Skyddsombudens rätt att begära ingripande av yrkesinspektionen lyfts fram. Arbetsmiljöförordningens bestämmelser på området förs in i arbetsmiljölagen.

Kommissionens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till förslagen.

Skälen för mitt förslag: Enligt grundsynen i arbetsmiljölagen är samverkan i sig ett viktigt medel för att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Ett vidgat arbetsmiljöbegrepp och ett lagfäst arbetsgivaransvar för rehabilitering innebär att partssamarbetet skall spänna över ett bredare fält som utöver frågor om den fysiska arbetsmiljön också skall omfatta arbetsorganisation, rehabilitering och de anställdas inflytande över arbetsvillkoren i stort.

Jag delar kommissionens uppfattning att en utveckling av samverkanssystemet bör utgå från arbetsgivarens ansvar samtidigt som det säkerställer ett reellt inflytande för arbetstagarna.

En integrering av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet i linjeorganisation samt en fungerande internkontroll kan skapa förutsättningar för att stärka partssamverkan. Beslutsprocessen kan bli distinkt och entydig. Syftet med de föreslagna kraven på dokumentation är att ge bättre möjligheter att se helheten. Detta i sin tur skapar förutsättningar för en ändrad rollfördelning i det lokala arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet.

Skyddskommittén har, vilket aldrig varit avsikten, i många fall i praktiken övertagit arbetsgivarens huvudansvar. Detaljfrågor har kunnat remitteras till skyddskommittén i stället för att lösas i linjen på arbetsledarnivå.

Jag anser liksom kommissionen att skyddskommitténs roll i förhållande till linjeorganisationen måste renodlas. Kommittén skall vara pådrivande och policyskapande i övergripande frågor och delta i planering, kontroll och uppföljning av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet.

LO understryker att facketts rätt till medverkan i bl. a. utarbetande av handlingsplaner, i utformning av arbetsorganisation och i rehabiliteringsarbetet måste förstärkas och preciseras. Liksom kommissionen vill jag framhålla att de fackliga organisationernas påskyndande och "reviderande" roll blir tydlig genom att partsrollen utvecklas. Ett sådant förtydligande av partsrollerna kan medföra att krafter samlas kring arbetstagarorganisationernas kärnuppgifter. Arbetet med dessa kan på så sätt förstärkas och arbetsmiljöfrågorna sättas i centrum samt bidra till att förstärka den dynamiska utvecklingen i arbetslivet. Samtidigt kan de fackliga organisationerna, genom en tydlig partsroll, visa medlemmarna att organisationen kan påverka förändringar och driva fram förbättringar.

Det fackliga deltagandet bör koncentreras på att initiera frågor, medverka i arbetet med att ta fram handlingsplaner för arbetsmiljöns förbättring och övervaka genomförandet av dessa. Jag föreslår därför att skydds-kommitténs uppgifter i arbetsmiljölagens 6 kap. 9 § kompletteras med en föreskrift om att kommittén skall behandla handlingsplanerna som ingår i den internkontroll jag tidigare föreslagit (avsnitt 3.3). Även skyddsombudens arbetsuppgifter bör utvidgas med anledning av detta förslag. Skyddsombud skall vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §. De skall också delta vid upprättande av handlingsplaner. Genomförandansvaret för åtgärder ligger däremot hos arbetsgivaren. Detta synsätt överensstämmer också med inriktningen i de centrala arbetsmiljöavtalen.

När det gäller samverkansfrågorna uppmärksammar kommissionen behovet av att se över bl. a. samordningen mellan samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet. Flera remissinstanser har understrukit behovet av en sådan översyn. Jag avser att föreslå regeringen att det tillsätts en utredning med uppgift bl. a. att se över dessa frågor.

Kommissionen anser att skyddsombudens arbete bör underlättas. Dels bör det direkt anges att det i skyddsombudets uppgifter även ingår både att vaka över att arbetsgivarens internkontroll fungerar och att delta i planering och utformning av bl. a. arbetsorganisationen. Dels bör det i arbetsmiljölagen framgå att ett alternativ till att ett skyddsombud stoppar viss verksamhet är att av yrkesinspektionen begära besked om föreläggande eller förbud. Detta alternativ blir framför allt viktigt när det inte är fråga om omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa. I sådana fall, t. ex. vid en mer långvarig exponering som kan leda till skadlig påverkan, är stopprätten inte tillämplig.

Det har, enligt arbetsmiljökommissionens arbetsorganisationsgrupp, visat sig att skyddsombuden i vissa fall har svårt att få gehör för sina idéer och krav. Detta gäller inte minst på det psykosociala området. Det kan delvis bero på att arbetsledarna är oklara över sin roll och sitt ansvar för arbetsmiljön och dessutom ofta saknar både kompetens och tillräckliga ekonomiska befogenheter för att direkt kunna lösa en uppkommen fråga. I anslutning till att arbetsgivarens ansvar utvidgas när det gäller de arbetsorganisatoriska frågorna och internkontroll i linjen, måste det även markeras att skyddsombudens uppgifter därmed ändras.

LO anser inte att den föreslagna förstärkningen är tillräcklig utan vill att skyddsombudens stopprätt skall utvidgas till att också omfatta arbete som ger skador på sikt i de fall där arbetsgivaren inte vidtar någon åtgärd efter en konstaterad arbetsskada och när yrkesinspektionen inte ingriper.

I propositionen till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77: 149) framför fördraganden bl. a. följande:

Med anledning av synpunkter i vissa remissyttranden vill jag framhålla att frågan om långtidseffekter måste ägnas stor uppmärksamhet. Det kan emellertid enligt min mening inte anses förenligt med tillsynsmyndigheternas och skyddsombudens inbördes roller att införa en särskild befogenhet för skyddsombud att ingripa vid misstanke om sådana effekter. Det måste sålunda fasthållas att skyddsombudens stoppningsrätt aktualiseras när

riskan är överhängande och man inte hinner avvakta yrkesinspektionens ställningstagande eller när tillsynsmyndighet redan har meddelat ett förbud.

I enlighet med kommissionens förslag, vilket också överensstämmer med uppfattningen i förarbetena till arbetsmiljölagen, föreslår jag att reglerna om skyddsombudens uppgifter och rättigheter ändras. Jag delar inte LOs uppfattning att skyddsombudens rätt skall utvidgas utöver detta.

Att ”verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället” har ingått i skyddskommitténs uppgifter. Jag har tidigare föreslagit att arbetsgivaren skall ha det direkta huvudansvaret för dessa frågor. På samma sätt som när det gäller det förebyggande arbetet skall det finnas ett systematiskt uppbyggt anpassnings- och rehabiliteringsarbete i linjen. Jag föreslår att det formella ansvaret för skyddskommittén även i dessa frågor blir policyskapande, planerande, pådrivande och uppföljande. Kommittéernas uppgift inom detta område är viktig eftersom här sannolikt byggs upp betydande kunskap och erfarenhet inom området.

3.6 Kvinnors arbetsmiljö

Det finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet på kvinnors situation i arbetslivet. Arbetarskyddsstyrelsen lämnade i mars 1990 till regeringen ett handlingsprogram för arbetsmiljöinsatser i fyra kvinnodominerade branscher, nämligen kontorsarbete, elektroindustri, förskoleverksamhet och sjukvård. Den bild av kvinnors situation i arbetslivet som rapporten ger är oroväckande och kräver kraftfulla insatser på många områden. Resultat, som framkommit i arbetsmiljökommissionens rapporter, leder till samma uppfattning.

Under de senaste decennierna har alltfler kvinnor kommit ut på arbetsmarknaden. År 1963 arbetade 54 % av kvinnorna i åldrarna 20–64 år. År 1990 hade andelen stigit till 86 %. Kvinnorna utgör i dag nära hälften av arbetskraften. Kvinnorna släpper således inte längre kontakten med arbetslivet när de skaffar barn och bildar familj.

Fortfarande finns det emellertid stora skillnader mellan kvinnornas och männens villkor i arbetslivet. Arbetsmarknadspolitiken har under lång tid haft som mål att verka för jämställdhet på arbetsmarknaden. Hittills har åtgärderna framför allt varit inriktade på att underlätta för kvinnor att få arbete och att stimulera till otraditionella yrkesval. Arbetsmarknaden är dock fortfarande kraftigt könsuppdelad. Kvinnor arbetar inom vissa sektorer och yrken – män inom andra. Ledande poster innehas oftast av män. År 1985 fanns drygt 40 % av kvinnorna inom de åtta vanligaste yrkena för kvinnor, nämligen kontorist, sjukvårdsbiträde, affärsbiträde, städare, barnsköterska, hemvårdare, sekreterare och restaurangbiträde. I samtliga dessa yrken, utom affärsbiträde, var kvinnoandelen minst 90 %.

Kvinnor har trätt in på en arbetsmarknad formad av män för män. Kvinnorna har i stor utsträckning kvar den dubbla rollen som yrkesarbetande och huvudansvarig för hem och barn.

Kvinnor och män har ofta olika arbetsuppgifter även om de arbetar inom samma bransch. Inom t. ex. industrin har kvinnor i stor utsträckning tagit över monotona och repetitiva jobb där takten är högt uppdriven. Inom kontorsverksamheten har införande av datatekniken skapat nya, ofta hårt styrda rutinuppgifter såsom inmatning och kontroll. Dessa uppgifter utförs oftast av kvinnor. Även vid lika utbildningsnivå har kvinnor genomsnittligt sett mindre kvalificerade uppgifter än män. Till detta kommer att kvinnor inom industrin ofta saknar eller har mycket kort yrkesutbildning för sina arbetsuppgifter, vilka vanligen utmärks av låga kvalifikationskrav och av att de saknar utbildnings- och karriärmöjligheter. Även inom den offentliga sektorn, som är klart kvinnodominerad, finns det fler män än kvinnor på högre tjänster.

Könssegregeringen på arbetsmarknaden innebär en allvarlig begränsning av dess sätt att fungera. Den bidrar bl. a. till att minska flexibiliteten. Rörligheten sker inom de kvinnliga respektive manliga delområdena men sällan mellan dem. Detta innebär att många kvinnor stannar kvar i monotona och tunga jobb, trots en hög risk för arbetsskada.

Arbetsmiljökommissionens kartläggning visar att sjukfrånvaron varierar avsevärt mellan olika yrkesgrupper och mellan människor i olika arbetsmiljöer. Förekomsten av upprepade och ensidiga arbetsrörelser har avsevärd betydelse för uppkomsten av långvarig sjukfrånvaro på grund av sjukdomar i rörelseorganen liksom för långvarig sjukfrånvaro i allmänhet. Enformiga och rutinbetonade arbeten med liten omväxling, litet handlingsutrymme och små möjligheter till sociala kontakter ökar risken för psykisk belastning. Dessa effekter finns hos både kvinnor och män. Men kvinnor förekommer oftare i de arbeten som orsakar besvären.

Inom tillverkningsindustri, service och sjukvård finns kvinnor ofta i arbeten, där risken för belastningsskador är stor. Andra faktorer som kan vara orsak till kvinnors större belastningsproblem är lägre muskelstyrka och att arbetsplatser och arbetsredskap skapats för män. Kvinnor inom elektroindustrin, en av de branscher som arbetarskyddsstyrelsen studerat, har till exempel fem gånger så hög risk för belastningsskador som samtliga förvärvsarbetande kvinnor. Såväl med avseende på svåra olycksfall och belastningsskador som på död i tidig ålder är riskerna för kvinnor inom tillverkningsyrkena mer markerade än motsvarande risker för män.

Hälso- och sjukvårdssektorn är en ur risksynpunkt på många sätt utsatt sektor. Graden av arbetsmiljöproblem är också starkt relaterad till placering i organisationen. Ju längre ner i organisationshierarkin, desto fler sjukskrivningar och arbetsskador, vilket särskilt drabbar kvinnor. Andelen kvinnor bland vårdbiträden och sjuksköterskor är 95 %, bland mentalsköterna drygt 65 %. Bland läkarna är den 31 %.

Kvinnors arbetsmiljöer och arbetsmiljöproblem har inte uppmärksamats i lika hög grad som männens. Särskilda insatser för kvinnor på arbetsplatserna har främst handlat om att underlätta anpassning till ett arbetsliv bestämt av ramar och normer byggda utifrån männens förutsättningar. Mer sällan har insatserna angripit sättet att organisera arbetet eller inneburit en anpassning av utrustning, arbetsmetoder etc. Arbetslivet måste anpassas till det faktum att kvinnorna, som nu utgör nära 50 % av

arbetskraften, har kommit på arbetsmarknaden för att stanna. Detta måste också påverka värderingarna som styr arbetslivet och som hittills gjort att kvinnors behov kommit i bakgrunden.

Åtgärder för att förändra kvinnors arbetssituation måste vara en del i det reguljära förändringsarbetet på arbetsplatserna. Arbetsorganisationen och arbetets utformning och innehåll har stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande i arbetslivet och möjlighet till lärande och utveckling. Detta gäller för såväl kvinnor som för män. Mycket av ett aktivt arbete på arbetsplatserna för att förändra arbetsmiljön kommer att handla om att åstadkomma förändringar i dessa avseenden. Statistik över sjukfrånvaro, förtidspensioneringar och arbetsskador och den kunskap vi har om traditionella kvinnoarbetsplatser gör att ett sådant förändringsarbete i allt högre utsträckning bör komma kvinnorna till del.

Det kan också, särskilt i det uppbyggnadsskede som nu förestår på arbetsmiljöområdet, vara motiverat att göra speciella insatser för kvinnor. Det kan t. ex. gälla frågor om information, utbildning, lokala handlingsprogram, specialstudier och liknande insatser. Det bör ankomma på bl. a. arbetsgivare och tillsynsmyndigheter att inom ramen för sin ordinarie verksamhet genomföra sådana satsningar. Det bör betonas att det inte är frågan om att ge en viss grupp speciella förmåner utan syftet är att skapa en arbetsmiljö som i reell mening ger kvinnor och män samma möjligheter till i vid mening goda arbetsförhållanden.

I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas situationen för de personer som befinner sig i eller är på väg in i ett yrkesområde eller ett arbete (de s. k. brytarna) som starkt domineras av det motsatta könet. Dessa, som främst är kvinnor inom yrkesområden eller arbeten som domineras av män, t. ex. inom industrin, arbetar ofta i en arbetsmiljö som gör dem särskilt utsatta.

Det behövs en ökad kunskap och medvetenhet om helhetsbilden när det gäller kvinnors arbetssituation. särskilt viktigt är det att kvinnorna själva medverkar i att definiera problemen och hur de bör angripas. En viktig förutsättning för ett aktivt deltagande i förändringsarbetet är att kvinnorna börjar använda de beslutsvägar och påverkansmöjligheter som finns i arbetslivet. Detta omfattar också ett ökat inflytande i det fackliga arbetet.

Arbetslivsfonden skapar helt nya förutsättningar att höja ambitionsnivån i såväl det förebyggande arbetet som i arbetet med aktiv rehabilitering på arbetsplatserna. Det är av stor vikt att fondens pengar används aktivt för att förbättra kvinnornas arbetsliv. Arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar i detta arbete, både genom att uppmärksamma kvinnors situation i bransch- och arbetsplatsprogram och i det praktiska arbetsmiljöarbetet på arbetsstället.

På regeringens uppdrag har inom arbetsmiljöfonden inrättats ett särskilt program, det s. k. KOM-programmet, för att förbättra kvinnornas villkor i arbetslivet. En huvuduppgift för programmet är att starta pilotprojekt som kan skapa goda förebilder och vinna spridning i arbetslivet. Särskilt angeläget är att utveckla arbetsinnehåll och arbetsorganisation i syfte att förbättra kvinnornas villkor i arbetslivet. Programmet lägger också stor vikt vid information och opinionsbildning på området.

Vidare är det angeläget att kunskapen om kvinnors arbetsförhållanden och de åtgärdsförslag som läggs fram i arbetarskyddsstyrelsens rapport integreras i arbetarskyddsverkets pågående arbete med modernisering av tillsynen. Detta arbete inriktas på utveckling av systemtillsyn, åtgärder på det belastningsergonomiska området, tillsyn som inriktas på organisatoriska och sociala aspekter på arbetsmiljön samt breddning av olycksfallsbekämpandet genom bättre riskanalyser. Det kan också, som jag nämnt, vara motiverat att göra speciella insatser som rör kvinnors arbetsmiljöförhållanden. Bl. a. är det viktigt att kunskaperna om kvinnors förhållande i arbetslivet får stor spridning och att arbetarskyddsverket för ut dessa till olika målgrupper.

4 Företagshälsovården

4.1 Inledning

Företagshälsovårdens verksamhet styrs främst genom de avtal som träffats mellan arbetsmarknadens parter. I avtalen anges riktlinjer för företagshälsovårdens organisation och arbetsuppgifter. Avtal har träffats såväl inom den privata som inom den offentliga sektorn.

Enligt avtalen skall företagshälsovården vara en rådgivande expertresurs i det lokala arbetsmiljöarbetet och medverka till att arbetsmiljön i största möjliga utsträckning anpassas till människans förutsättningar och behov. Avtalen lämnar relativt stor frihet åt de lokala parterna att anordna en företagshälsovård som är ändamålsenlig utifrån olika företags och branschens speciella förutsättningar och behov av insatser.

Även statsmakterna har i olika sammanhang uttalat betydelsen av företagshälsovården som en resurs i det lokala arbetsmiljöarbetet. I propositionen 1984/85:89 om företagshälsovård och arbetsanpassning lade regeringen fram ställningstaganden och förslag om förändringar på företagshälsovårdens område. Våren 1985 beslutade riksdagen (SoU13, rskr. 172) i enlighet med förslagen. Förändringarna, som samlat kom att benämnas 1986 års företagshälsovårdsreform, trädde i kraft den 1 januari 1986.

I propositionen betonades särskilt att företagshälsovårdens verksamhet huvudsakligen skall vara av förebyggande karaktär och beakta såväl medicinska och tekniska som psykiska och sociala aspekter i arbetsmiljön. Vidare uttalades att även anpassningsfrågorna och den yrkesinriktade rehabiliteringen bör vara en angelägen uppgift för företagshälsovården. Detta kom sedan till uttryck i det nya systemet för statligt stöd till företagshälsovården, som var en väsentlig del av 1986 års företagshälsovårdsreform.

Det nya bidragssystemet för företagshälsovården infördes den 1 januari 1986 i syfte att stimulera till förebyggande arbetsmiljöarbete och förbättra anslutningen av små och medelstora företag till företagshälsovården. Bidrag till anordnare av företagshälsovård lämnas enligt bestämmelserna i förordningen (1985:326) om bidrag till företagshälsovård.

I nämnda proposition avvisades tanken på en lagstiftning om obligato-

risk anslutning till företagshälsovården. I stället förordades att utbyggnaden även fortsättningsvis skulle ske på frivillig väg och att parterna på arbetsmarknaden skulle ha ett huvudansvar för företagshälsovårdens utbyggnad och att dess innehåll och organisation skulle regleras genom avtal och överenskommelser mellan dessa. Samtidigt sattes som mål att minst 75 % av de anställda skulle ha tillgång till företagshälsovård vid 1990-talets början.

I propositionen angav dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att hon inte var beredd att för all framtid avskrika tanken på en lagstiftning om generell skyldighet för arbetsgivare att föranstalta om företagshälsovård. Enligt hennes mening borde behovet av eventuella ytterligare lagstiftningsåtgärder prövas i samband med en utvärdering av företagshälsovårdsreformen. Regeringen tillsatte i augusti 1989 en arbetsgrupp för att se över 1986 års företagshälsovårdsreform. Syftet med översynen var huvudsakligen att pröva frågan om företagshälsovårdens fortsatta utbyggnad och att utvärdera effekterna av det nya bidragssystemet, som infördes 1986. Resultatet av översynsarbetet finns redovisat i betänkandet (Ds 1990:42) Företagshälsovård i omvandling.

Jag kommer i det följande att lämna den redovisning som den dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet utlovade i den nyss nämnda propositionen 1984/85:89 om företagshälsovård och arbetsanpassning. Vidare kommer jag att redovisa de ställningstaganden som föranleds av översynen och remissyttrandena över denna.

4.2 Företagshälsovårdens mål och arbetsuppgifter

Företagshälsovården har tillkommit på initiativ av arbetsmarknadens parter för att utgöra en resurs i det lokala arbetsmiljöarbetet. Denna resurs är gemensam för arbetsgivare och arbetstagare. Verksamheten styrs främst genom riktlinjerna i de avtal som träffats mellan parterna.

Företagshälsovården har genom sin förtrogenhet med arbetsplatserna och sin breda kompetens blivit den expertresurs som generellt sett har de bästa möjligheterna att vara ett stöd för företagen och förvaltningarna när det gäller att förverkliga de högt ställda kraven på arbetsmiljön och minska utslagningen från arbetslivet. Dess insatser är därmed till gagn inte bara för arbetstagarna utan har också stor betydelse för samhällsekonomi i stort.

Mot bakgrund av arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågornas ökade vikt liksom samhällets ökade kostnader för arbetsskador, sjukfrånvaro och förtidspensionering, är det viktigt att företagshälsovården verkligen utnyttjas som en aktiv resurs i det lokala arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet.

Begreppet arbetsmiljö har med tiden fått ett vidgat innehåll. Utöver fysiska och kemiska arbetsmiljöfaktorer, olycksfallsrisker och liknande riskfaktorer i arbetsmiljön innefattar begreppet arbetsmiljö numera allt fler av arbetslivets områden såsom arbetsinnehåll, arbetsorganisation, sociala relationer samt inflytande och utvecklingsmöjligheter. Det är företagshälsovårdens uppgift att, utifrån detta vidgade arbetsmiljöbegrepp,

arbeta med en helhetssyn på förhållandena på arbetsplatsen, där sambanden mellan fysiska, psykologiska och sociala faktorer beaktas. Detta kräver bl. a. att all företagshälsovårdspersonal har god kännedom om de verksamhetsområden som de betjänar och kan se arbetsmiljöfrågorna i relation till verksamheten i dess helhet.

För att nå sina mål måste företagshälsovården därför aktivt medverka i det lokala arbetsmiljöarbetet i nära samarbete med arbetsgivare och arbetstagare.

Företagshälsovårdens ställning på arbetsplatserna är i mycket en återspeglning av hur arbetsmiljöfrågorna hanteras där. De förslag jag nu lägger fram om ändringar i arbetsmiljölagen syftar främst till att åstadkomma förändringar i arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna genom krav på att företag och förvaltningar blir mer aktiva i såväl det förebyggande arbetsmiljöarbetet som i arbetet med anpassning och rehabilitering. Detta kommer att få stor betydelse för företagshälsovårdens förutsättningar och villkor i framtiden.

4.2.1 Förebyggande arbete

Företagshälsovårdens huvuduppgift är att arbeta förebyggande och utveckla arbetsmiljön. Företagshälsovården har emellertid i många fall tagit på sig alltför mycket av en vårdande och individuellt problemlösande roll. En förutsättning för att företagshälsovården skall få en aktiv roll på arbetsplatserna är att den får en tyngdpunktsförskjutning från efterhjälpande till förebyggande, från individinriktade till grupp- och organisationsinriktade insatser. Ett förändringsarbete med denna inriktning pågår på många håll och bör kunna utvecklas ytterligare.

Företagshälsovården skall bl. a. förse de anslutna arbetsplatserna med beslutsunderlag som beskriver sambanden mellan arbetsförhållanden och hälsa/arbetstillfredsställelse och i en dialog med beställarna diskutera behovet av olika insatser. Företagshälsovården skall kunna förutsäga effekter på hälsan vid nya eller ändrade arbetsförhållanden och tydliggöra problem i befintliga förhållanden och medverka vid en förändring av dessa. Uppföljning och analys av sjukfrånvaro, olyckstillbud, arbetsskador, personalomsättning är viktiga inslag.

Företagshälsovårdens insatser får emellertid inte stanna vid kartläggningsarbete, riskbedömningar etc. Det är lika viktigt att företagshälsovården aktivt deltar i företagets och förvaltningarnas förändringsarbete och bistår med synpunkter och råd. Jag vill understryka vikten av att företagshälsovården kommer med tidigt i förändringsarbetet på arbetsplatserna och att information, utbildning och träning av personal vid förnyelse och förändringsarbete utgör en viktig del.

4.2.2 Arbetsanpassning och rehabilitering

En grundförutsättning för ett framgångsrikt anpassnings- och rehabiliteringsarbete är att insatserna sätts in tidigt, att de är arbetsplatsanknutna

och att det finns en väl fungerande organisation för arbetet. Det torde också stå klart att arbetsgivaren i många fall kommer att behöva stöd av en expertresurs för att kunna svara mot sitt arbetsgivaransvar.

Företagshälsovården har genom sin nära koppling till arbetsplatsen en nyckelroll i detta arbete. Den kan med sin breda kompetenssammansättning anlägga ett helhetsperspektiv på problemen och fungera som en brygga mellan arbetsplatsens och samhällets insatser.

De förslag jag i förevarande sammanhang lägger fram om en lagstadgad skyldighet för arbetsgivare att bedriva en organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället kan väntas medföra en ökad efterfrågan på tjänster från företagshälsovården. Arbetslivsfondens verksamhet leder också till ökade aktiviteter för att rehabilitera långvarigt sjuka och förbättra arbetsmiljön. Företagshälsovården torde få en betydelsefull roll i planeringen och genomförandet av sådana aktiviteter.

Jag har tidigare uttalat att tyngdpunkten i företagshälsovårdens verksamhet måste ligga i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. På sikt bör en sådan inriktning av arbetet leda till att färre anställda blir långtidssjukskrivna och att behovet av rehabiliteringsinsatser minskar. Men i dagens läge, med många arbetsskadeanmälningar och ett högt sjuktal, kan det dock vara motiverat med förhållandesvis stora rehabiliteringsinsatser för redan drabbade. Jag anser det emellertid viktigt att det inom företagshälsovården finns en balans och nära koppling mellan rehabiliterings- och arbetsmiljöinriktade åtgärder. Rehabiliteringsinsatser för den enskilde måste vara nära knutna till arbetsmiljön så att man i fråga om skador och sjukdomar, som kan ha ett samband med arbetsförhållandena, också gör insatser med syfte att förebygga att fler människor drabbas av skador och ohälsa.

Om det är fråga om insatser som går utöver vad som normalt kan krävas av företagshälsovården, kan arbetsgivaren hos arbetslivsfonden ansöka om medel härför som del i arbetsplatsprogram. Att så skulle kunna ske har också förutskickats i propositionen 1989/90:62 om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, m. m., där fördraganden anger att särskilda insatser från bl. a. företagshälsovården kan betalas med medel från fonden.

Medel från fonden skall däremot inte användas för en allmän expansion av företagshälsovården. Efter vad jag har erfarit har arbetslivsfonden utarbetat riktlinjer för när bidrag skall kunna utgå för köp av tjänster från företagshälsovården.

Att arbeta med rehabilitering kräver kunskaper på många områden liksom bra metoder och en fungerande organisation. Ett problem i dag är att rehabiliteringsinsatserna ofta påbörjas för sent. En orsak till detta är sannolikt att många företag och förvaltningar inte har tillräckliga kunskaper om och metoder för hur anpassnings- och rehabiliteringsarbetet skall bedrivas. Jag bedömer att metodiken i rehabiliteringsarbetet behöver utvecklas. Framför allt krävs att det på arbetsplatserna utvecklas system för att fånga upp och tillvarata tidiga signaler på att det behövs rehabiliteringsinsatser. Jag anser i likhet med arbetsgruppen att det är en viktig uppgift för företagshälsovården att medverka i utbildning av chefer, ar-

betsledare, personaladministratörer m. fl. om deras uppgifter i anpassnings- och rehabiliteringsverksamheten.

Rehabiliterande insatser kan vara av olika art, exempelvis medicinsk, yrkesinriktad eller social rehabilitering. Det är inom området yrkesinriktad rehabilitering och sådana åtgärder som kan vidtas på arbetsplatser som arbetsgivarens ansvar för rehabilitering har sin tyngdpunkt. Exempel på åtgärder som kan ingå i en yrkesinriktad rehabilitering är olika åtgärder beträffande arbetsorganisation, arbetsinnehåll, förändring av den fysiska miljön, exempelvis för att minska belastning, omplacering m. m. Det kan även gälla mer generella psykosociala insatser såväl för den drabbade som för övriga på arbetsplatsen, attitydpåverkan, kamratstöd etc. Genom sin förtrogenhet med arbetsplatsen och den anställde har företagshälsovården enligt min mening speciella förutsättningar för att medverka i en sådan yrkesinriktad rehabilitering. Företagshälsovården kan också vara kontaktpunkt för de olika funktioner, såväl inom som utom arbetsstället, som ofta behöver medverka i rehabiliteringsprocessen.

Ansvar för den sociala rehabiliteringen ligger i första hand på kommunernas socialtjänst och faller följaktligen i princip utanför företagshälsovårdens ansvarsområde. Vissa sådana insatser är dock tämligen vanliga även inom företagshälsovården. Det kan t. ex. gälla program och aktiviteter för att motverka olika slag av missbruk. Jag anser att det i vissa fall kan vara av ett stort värde att sådana aktiviteter knyts till arbetsplatsen. Men framför allt bör företagshälsovården kunna ha en förmedlande roll och hjälpa den enskilde att få del av olika sociala rehabiliteringsinsatser hos rätt instans.

Jag vill här understryka att företagshälsovårdens resurser inte får avledas från förebyggande och arbetsplatsinriktade rehabiliterande insatser till den rent medicinska rehabiliteringen. Denna bör i huvudsak utföras inom den allmänna sjukvården. Däremot kan företagshälsovården medverka till att den anställde får hjälp av rätt instans. Jag återkommer till frågan om sjukvårdens roll inom företagshälsovården.

Jag kommer i det följande att föreslå att bidragen till företagshälsovården i fortsättningen skall förknippas med vissa ovillkorliga krav som skall gälla lika för all företagshälsovård. Jag anser att ett sådant krav skall vara att företagshälsovården utöver den förebyggande verksamheten även medverkar i anpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället. Detta skall ses som ett led i samhällets strävan att förhindra utslagning från arbetslivet.

4.3 Sjukvårdens roll inom företagshälsovården

Den dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet behandlade frågan om sjukvårdens roll inom företagshälsovården i propositionen 1984/85:89 om företagshälsovård och arbetsanpassning. Hon konstaterade att sjukvård, i bemärkelsen medicinsk behandling, i första hand skall tillgodoses inom ramen för samhällets hälso- och sjukvård. Dock bedömde hon att en viss andel sjukvård har sitt berättigande inom företagshälsovården. Statsrådet betonade samtidigt vikten av ett väl fungerande samarbete

mellan företagshälsovården och hälso- och sjukvården och pekade på att landstingens planeringsansvar för den allmänna hälso- och sjukvård även gäller företagshälsovården.

I den nämnda propositionen framhöll föredraganden särskilt vikten av en ökad satsning på förebyggande verksamhet inom företagshälsovården. Det bidragssystem som infördes år 1986 syftade till att stimulera till förebyggande insatser och reducera sjukvårdens omfattning genom att ta bort den tidigare kopplingen mellan ersättningen och företagshälsovårdens sjukvårdande verksamhet.

Den ändring av bidragssystemet som gjordes år 1986 har inneburit att sjukvårdens omfattning har minskat bara marginellt. Detta framgår av den enkätundersökning till landets samtliga företagshälsovårdsenheter som arbetsgruppen låtit utföra. Trycket på företagshälsovården att tillhandahålla sjukvård är fortfarande stort, samtidigt som sjukvården tar ansenliga resurser i anspråk inom företagshälsovården.

Arbetsgruppen har, som jag tidigare nämnt, varit enig om att tyngdpunkten i företagshälsovårdens arbete skall vara att förebygga ohälsa och bristande välbefinnande i arbetet. Därvid har insatser riktade mot arbetsmiljön av högsta prioritet. Denna uppfattning delas av remissinstanserna.

Arbetsgruppens majoritet har vidare uttalat uppfattningen att allmänna sjukvårdande, behandlande uppgifter i princip inte faller inom företagshälsovårdens ansvarsområde utan är en uppgift för hälso- och sjukvården, främst primärvården. Svenska arbetsgivareföreningens (SAF) representant i arbetsgruppen har reserverat sig mot detta och anser att företagshälsovården måste få ta på sig visst allmänt sjukvårdsansvar om uppdragsgivaren så önskar. SAF har framför allt hänvisat till bristande resurser inom hälso- och sjukvården. Även bland remissinstanserna råder delade meningar om sjukvårdens roll inom företagshälsovården och flera instanser anser att viss sjukvård skall vara kvar.

Jag har tidigare uttalat att företagshälsovården främst skall arbeta förebyggande och medverka i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsen. De medel som samhället ställer till företagshälsovårdens förfogande är avsedda att användas för dessa uppgifter och därigenom bidra till att minska samhällets totala kostnader för hälso- och sjukvården. En förutsättning för att företagshälsovården till fullo skall uppnå dessa syften anser jag vara att den klart avgränsar sin roll och koncentrerar sina insatser på arbetsförhållandena, såväl generellt som för den enskilde. Detta innebär att allmänna sjukvårdande, behandlande uppgifter i princip inte ingår i företagshälsovårdens uppgifter.

Ett vanligt argument för en stor andel sjukvårdande verksamhet inom företagshälsovården är att sjukvården ger viktig information om hälsoproblem i arbetsmiljön. Denna ståndpunkt förs också fram i några av remissvaren. Även jag har förståelse för denna uppfattning, men jag anser samtidigt att signaler på ohälsa måste och kan fångas upp i ett tidigare skede, innan det uppstått ett behov av sjukvård. Effektiva insatser i såväl det förebyggande arbetet som i rehabiliteringsarbetet förutsätter tidiga insatser. Genom nära kontakter med arbetsplatserna, anställda, arbetsled-

ning m. fl. kan företagshälsovårdens personal i ett tidigare skede få en uppfattning om problemen i arbetsmiljön.

Det hävdas ofta att företagshälsovården skall ägna sig åt arbetsrelaterad sjukvård. Arbetsgruppen har emellertid ansett att detta begrepp är oprecist och ger en oklar avgränsning av företagshälsovårdens roll. Jag vill erinra om att liknande synpunkter fördes fram redan vid remissbehandlingen av företagshälsovårdsutredningens betänkande (SOU 1983: 32) Företagshälsovård för alla. Enligt min mening bör inriktningen vara att företagshälsovården i början av ett sjukdomsförlopp kan konstatera eventuella samband med arbetsmiljön och hänvisa en anställd till rätt vårdinstans och mot slutet underlätta återgång till arbetet och bistå med förslag om anpassningsåtgärder som behövs för att arbetstagaren skall kunna utföra arbetet.

Företagshälsovård ses ibland som en arbetsplatsanknuten primärvård, kanske därför att en betydande del av företagshälsovårdens personal har sjukvårdsinriktning i kompetens och arbetssätt. Att förväntningarna på företagshälsovården inte alltid stämmer överens med företagshälsovårdens målsättning på det sätt den kommit till uttryck i avtalen och i statsmakernas uttalanden har även visat sig vara en konflikt som ibland varit svår för personalen vid företagshälsovårdsenheterna att hantera. En väl genomarbetad policy och klara riktlinjer liksom en effektiv styrning och ledning som håller ihop verksamheten anser jag vara en grundförutsättning för att på ett effektivt sätt klargöra rollen gentemot beställarna.

Jag anser dessutom att bemanningsstrukturen inom företagshälsovården, med en hög andel medicinskt utbildad personal, bidrar till föreställningen om företagshälsovården som en allmän sjukvårdsinstans. En utveckling av företagshälsovården i riktning mot mer förebyggande arbete bör få till konsekvens att personalsammansättningen förändras. Detta är emellertid inte en fråga som statsmakterna har att besluta om. Det ankommer i stället på de berörda parterna att behandla sådana frågor i sina överväganden om företagshälsovården.

SAF har som nämnts ansett att viss sjukvård behövs inom företagshälsovården bl. a. därför att primärvårdens resurser inte räcker till. Jag anser att ett sådant synsätt motverkar en rationell lösning av båda verksamheterna. Sjukvården inom företagshälsovården undandrar resurser från primärvården samtidigt som den förebyggande verksamheten inte ges tillräckligt utrymme. Jag vill också erinra om att det inom hälso- och sjukvården pågår olika förändringar som bl. a. syftar till att öka valfrihet, tillgänglighet och kontinuitet i vården. Möjligheten att välja vård inom eller utom det egna landstinget finns redan på många håll. Inom olika landsting förbättras kontinuiteten i vården och tillgängligheten genom t. ex. längre öppettider, kortare köer och ökade möjligheter att komma till samma läkare eller sköterska vid upprepade besök.

Jag anser liksom arbetsgruppen att samverkan mellan företagshälsovården och hälso- och sjukvården har stor betydelse. Inte minst blir behovet av samverkan påtagligt genom den ökande rehabiliteringsverksamheten. Det borde finnas ett starkt intresse från båda parter att få till stånd en sådan samverkan. Initiativet till planering och utformning av samverkan mellan hälso- och sjukvården och företagshälsovården skall enligt hälso-

och sjukvårdslagen (1982:763) ankomma på huvudmannen för hälso- och sjukvården. Det hindrar dock inte att initiativ kan tas även från företags- hälsovårdens sida.

I likhet med arbetsgruppen och flera av remissinstanserna vill jag framhålla vikten av att det sker en konkretisering av formerna för samarbetet mellan företagshälsovården och hälso- och sjukvården, i första hand primärvården. Olika vägar kan prövas. Ett exempel är samlokalisering av företagshälsovård och primärvård. Jag ser också positivt på att ett samarbete formaliseras, exempelvis i avtal mellan företagshälsovårdsenheter och respektive landsting. Sådan samverkan kan t. ex. gälla ömsesidig hänvisning av patienter, ömsesidiga konsultationer, gemensam bedömning av anpassnings- och rehabiliteringsbehov, utbyte av kunskap och träffar för ömsesidig orientering om varandras verksamheter m. m. Samverkan måste givetvis ske under iakttagande av sedvanliga sekretessregler och ske i samförstånd med patienter/arbetstagare.

4.4 Företagshälsovårdens styrning och ledning

Företagshälsovården är organiserad i de former som anges i arbetsmiljöavtalen mellan de centrala parterna på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter har genom sina avtal tillskapat särskilda samrådsorgan som under styrorganet skall planera och utforma verksamheten samt följa upp den praktiska tillämpningen.

Regler för partsinflytandet över företagshälsovården är olika beroende på hur den är organiserad. En företagshälsovårdscentral drivs vanligtvis i aktiebolagsform och beslutsfunktionen liksom även det formella juridiska ansvaret ligger därmed på styrelsen för bolaget. Enligt SAF-LO-PTK-avtalet skall en företagshälsovårdskommitté inrättas då företagshälsovård gemensamt anordnas för flera företag. Detta organ är av rådgivande karaktär. Inom t. ex. den statliga sektorn har man en annan lösning.

Hos den inbyggda företagshälsovården bestäms verksamheten oftast av en central skyddskommitté eller en central arbetsmiljökommitté i enlighet med gällande arbetsmiljöavtal. Denna har fått särskilda befogenheter vad beträffar företagshälsovården. Den har bl. a. rätt att besluta i frågor som gäller t. ex. företagshälsovårdens organisation, verksamhetens inriktning, utveckling etc. och skall ge underlag för och yttra sig över budgeten för företagshälsovården.

Arbetsgruppen har konstaterat att nuvarande styr- och ledningsformer, främst vid företagshälsovårdscentralerna, med både styrelse och företagshälsovårdskommittéer, ofta leder till oklara budskap och oklarheter om vem som egentligen fattar de avgörande besluten. Ledamöterna i såväl styrelse som kommitté är inte heller alltid tillräckligt insatta i företagshälsovårdens målsättning eller har fått möjlighet att ägna sig åt sitt uppdrag. Detta förhållande resulterar i en splittrad verksamhet med otydliga, oftast alltför generella mål. Bl. a. har företagshälsovårdens personal efterlyst ett ökat stöd och en bättre dialog med ledamöterna i styrorganen.

Jag anser att frågan om företagshälsovårdens styrning och ledning är av största vikt för företagshälsovårdens fortsatta utveckling. Jag delar arbets-

gruppens bedömning om vikten av att effektivisera och renodla styrfunktionen för företagshälsovården, oavsett organisationsform. Hur styrfunktionen, liksom övriga partsorgan som bedöms nödvändiga, bör utformas anser jag bör ankomma på parterna att avgöra. Jag anser det också vara parternas ansvar att medverka till att ledamöterna i dessa organ får utbildning om sina uppgifter och möjligheter, i syfte att effektivisera verksamheten och utveckla dialogen och kontakterna med medlemsföretagen och med företagshälsovårdens personal.

Ansvar för att företagshälsovården får den omfattning, inriktning och innehåll som arbetslivet kräver åvilar i första hand parterna. Jag anser det därför högst väsentligt att såväl arbetstagarorganisationer som arbetsgivare tillförsäkras inflytande över styrningen av företagshälsovården, oavsett organisationsform. Beträffande den inbyggda företagshälsovården tillgodoses detta inflytande bl. a. med stöd av arbetsmiljöavtalen och med utgångspunkt från de grundläggande kraven på inflytande och medbestämmande i organisationen. I en företagshälsovårdscentral finns inte motsvarande garantier för inflytande. Det finns i dag exempel på att arbetstagarerna saknar inflytande i centralens styrelse. Eftersom det oftast är i centralens styrelse som de avgörande besluten fattas, anser jag det viktigt att den har partsrepresentation som garant för att verksamheten bedrivs enligt avtalens och samhällets intentioner. Partsrepresentationen bör också kunna bidra till att förhindra oseriös verksamhet.

Jag vill samtidigt erinra om att parternas inflytande över företagshälsovårdens verksamhet i hög grad utövas i deras egenskap av beställare av företagshälsovårdens tjänster. Genom att ställa tydliga och befogade krav kan parterna på arbetsplatserna medverka till att utveckla företagshälsovården.

Arbetsgruppen har konstaterat att den verkställande ledningen på företagshälsovårdsenheterna ofta är svagt utvecklad. Enligt den enkät arbetsgruppen genomförde till samtliga enheter saknar ca hälften en speciell chefsfunktion för hela enheten. Chefsrollen är dessutom ofta diffus. Många chefer arbetar i dag endast kort tid med företagshälsovård och har ofta en rent kameral funktion och driver sällan rena arbetsmiljöfrågor.

Avsaknad av en sammanhållen ledningsfunktion och tydliga mål har ofta visat sig vara en orsak till interna problem och har också lett till vissa svårigheter att få ut enhetliga budskap till avnämarna.

En verksamhets resultat är i stor utsträckning beroende av det sätt på vilket ledarskapet utövas. Detta gäller även företagshälsovården. Jag delar, liksom remissinstanserna, arbetsgruppens uppfattning att det på varje enhet bör finnas en professionell ledningsfunktion som under styrorganet eller motsvarande ansvarar för att verksamheten planeras och verkställs enligt styrelsens och uppdragsgivarnas intentioner. För varje enhet bör det sålunda finnas en ansvarig chef med väl definierade uppgifter. Detta bör gälla oavsett hur företagshälsovården är organiserad.

Många företagshälsovårdsenheter är små. Det är enligt min mening inget som hindrar att flera sådana enheter går samman om en gemensam chef.

Samhället bör ges möjligheter att på ett effektivt sätt kunna följa upp

innehållet i företagshälsovårdens verksamhet. Jag vill därför understryka vikten av att verksamheten dokumenteras i verksamhetsplaner och att verksamheten följs upp och utvärderas. Detta är angeläget inte bara för staten som bidragsgivare utan även för anslutna företag, de fackliga organisationerna och de anställda. Verksamhetsplan och verksamhetsberättelse bör överlämnas till yrkesinspektionen för kännedom.

4.5 Kompetens- och utbildningsfrågor

Jag har tidigare framhållit vikten av att kvalitetsfrågorna får en framskjuten plats i arbetet med att bygga ut och utveckla företagshälsovården. Kvalitetsfrågorna hänger nära samman med personalens utbildning och kompetens.

Jag vill särskilt framhålla vikten av att företagshälsovårdens personal har en utbildning som svarar mot de speciella krav som arbetsuppgifterna inom företagshälsovården ställer. Arbetsmiljöinstitutet ansvarar för denna utbildning och är i dag huvudsaklig anordnare av denna.

Vidarcutbildning i företagshälsovård bör dels ge gedigna kunskaper om arbetsmiljöfrågor utifrån den grundutbildning som de olika personalkategorierna har, dels ange ett arbetssätt som de kan tillämpa i det praktiska företagshälsovårdsarbetet.

Företagshälsovårdens personalsammansättning skall spegla verksamhetens innehåll. Jag har tidigare framhållit vikten av att företagshälsovården i sitt arbete utgår från en helhetssyn på arbetsmiljöförhållandena. Ju mer förebyggande och åtgärdsinriktad verksamheten är, desto fler verksamhetstyper och desto större utbildningsbredd kommer att finnas företrädd inom företagshälsovården. Förutom att redan existerande utbildningar samordnas på lämpligt sätt, anser jag det också viktigt att nya verksamhets- och kompetensområden förs in i utbildningen. Det är väsentligt att områden som i framtiden får stor betydelse för arbetet inom företagshälsovården, t. ex. beteendevetenskap, psykosociala frågor, arbetsorganisation och rehabiliteringsmetodik, får en ökad tyngd i utbildningen. De ökade kunskaper om kvinnornas arbetsmiljö och deras hälsorisker som erhållits genom arbetsmiljökommissionens kartläggning och arbetarskyddsstyrelsens handlingsprogram för fyra kvinnodominerande branscher (se avsnitt 3.6) behöver också föras in i sammanhanget.

Jag ser det också som angeläget att fler för olika befattningshavare gemensamma avsnitt införs i vidarcutbildningen eller som komplement till denna i syfte att skapa en grundval för en gemensam kunskapsram och ett gemensamt förhållningssätt i personalens dagliga arbete.

Arbetsgruppen har konstaterat att antalet sökande till vidareutbildning i företagshälsovård för beteendevetare och företagssjukgymnaster för närvarande är mycket större än tillgången på utbildningsplatser. Jag vill med hänsyn till den framtida inriktningen av företagshälsovårdens verksamhet, som jag tidigare redogjort för, understryka behovet av en utökning av vidareutbildningen för dessa båda yrkeskategorier.

Jag har tidigare uttalat att det är viktigt att verksamheten inom företagshälsovården samordnas under en enhetlig och professionell ledning. Där-

med är det också viktigt att denna personal får en vidareutbildning, som behandlar företagshälsovårdens arbetssätt och verksamhetens syfte och innehåll. Därutöver finns annan administrativ personal som bör erbjudas möjlighet till någon form av utbildning inom företagshälsovård. Jag har med tillfredsställelse kunnat konstatera att dessa yrkeskategorier beretts tillfälle att delta i introduktionsutbildningen och att den börjar bedrivas som en reguljär del av institutets utbildningsverksamhet. Jag delar arbetsgruppens uppfattning att, oavsett vilken arbetsuppgift man har inom företagshälsovården, samtliga personalkategorier skall kunna erbjudas introduktionsutbildning.

I propositionen 1984/85:89 anges som ett önskvärt mål att företagshälsovårdens personal skall vara utbildad före anställning inom företagshälsovården. Denna princip har i praktiken visat sig vara svår att genomföra. Som regel har personalen varit anställd inom företagshälsovården 1/2 – 1 år innan vidareutbildning i företagshälsovård påbörjas. Arbetsgruppen har funnit att denna praxis fungerat väl.

För egen del ser jag inget skäl att frånga denna praxis. Jag anser emellertid att det inte får gå för lång tid innan utbildning erbjuds efter anställningen. Det är angeläget att en nyanställd så snart som möjligt bereds möjlighet att utbildas inom företagshälsovården.

Jag avser att i diskussioner med arbetsmiljöinstitutet ta upp dessa frågor och frågan om en central, övergripande referensgrupp för utbildningsfrågor vid arbetsmiljöinstitutet.

4.6 Företagshälsovårdens utbyggnad

Min bedömning: Den fortsatta utbyggnaden skall ske på frivillig väg genom avtal mellan arbetsmarknadens parter och inte genom lagstiftning.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som behandlat frågan är positiva till arbetsgruppens förslag om anslutning på frivillig väg.

Skälen till min bedömning: Arbetsmarknadens parter har genom avtal påtagit sig ansvaret för utbyggnaden av företagshälsovården inom sina respektive avtalsområden. Företagshälsovårdsreformen år 1986 (prop. 1984/85:89, SoU 13, rskr 172) innebar samtidigt vissa samhälleliga stödåtgärder för att underlätta utbyggnaden genom en förändring av statsbidragssystemet. Tanken på en lagstiftning om obligatorisk anslutning avvisades av riksdagen samtidigt som målsättningen att 75 % av de anslutna skall ha tillgång till företagshälsovård vid 1990-talets början lades fast.

Jag kan i dag konstatera att ca 80 % av de anställda har tillgång till företagshälsovård. Detta innebär att det av riksdagen uppställda målet om 75 % anslutning bland de anställda har uppfyllts.

Jag kan samtidigt konstatera att det finns såväl branschvisa som regionala skillnader i anslutningsgrad. Särskilt inom servicenäringarna är an-

slutningen låg. Framför allt är det små företag med färre än 20 anställda som i dag står utanför företagshälsovården. Det är troligt att åtskilliga av dessa företag skulle behöva ha tillgång till företagshälsovårdens expertkunskande. Arbetsgivarens ökade ansvar för rehabilitering kommer även att öka behovet av hjälp från företagshälsovården. Detta gäller i hög grad de små företagen, som ofta saknar egna resurser för sådana insatser. Arbetslivsfondens verksamhet ökar ytterligare företagets behov av expertis för att åstadkomma förändringar.

Skälen till att de mindre företagen har en låg anslutning skiftar. Arbetsgruppen konstaterar att det ofta visat sig vara svårt att motivera småföretag att ansluta sig. Det råder också viss tveksamhet från företagshälsovården att ansluta småföretag, då dessa jämfört med större företag upplevs som mer arbetskrävande och därmed drar med sig jämförelsevis stora kostnader för företagshälsovården.

I likhet med arbetsgruppen anser jag emellertid inte att en lagstiftning är den rätta vägen för att ansluta de små företagen. En lagreglering skulle bli verkninglös om den inte också innebar en motsvarande skyldighet för någon eller några att tillhandahålla företagshälsovård. Jag ser det också som en förtroendefråga. En lagreglering skulle kunna uppfattas som ett hinder för parternas inflytande på utformningen av företagshälsovården och därmed minska deras intresse och engagemang. Utan förtroende hos såväl arbetsgivare som arbetstagare torde företagshälsovården ha små möjligheter att göra en ändamålsenlig insats.

En viktig förutsättning för den fortsatta utbyggnaden av företagshälsovården anser jag vara att företagen och de anställda inser värdet av att använda sig av företagshälsovårdens tjänster och därmed av fri vilja ansluter sig. Detta fordrar för det första att arbetsmiljömedvetandet stärks såväl hos arbetsgivare som hos arbetstagare. Dessutom måste företagshälsovården kunna anpassa sina tjänster till de små företagens behov. Små företag behöver enligt min mening ofta hjälp med konkreta råd och färdiga åtgärdsförslag, mycket information och utbildning kring den egna miljön, information om regelsystem etc. Detta ställer höga krav på flexibilitet och beredskap att pröva nya lösningar hos företagshälsovården.

Jag delar alltså arbetsgruppens uppfattning att utbyggnaden även i framtiden skall ske på frivillig grund genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Det är samtidigt i hög grad önskvärt att anslutningen bland de små företagen ökar. Detta förutsätter att arbetsmarknadens parter genom olika insatser fortsätter att verka för en ökad anslutning bland de små företagen. För egen del kommer jag i det följande att föreslå förändringar av bidragen till företagshälsovården för att ytterligare stimulera till ökad anslutning av små företag. Jag vill också erinra om att en majoritet av de ca en miljon anställda, som i dag står utanför företagshälsovården, omfattas av arbetsmiljöavtal och därmed har en avtalsenlig rätt till företagshälsovård.

Jag vill vidare erinra om att yrkesinspektionen i sin roll som tillsynsmyndighet har som särskild uppgift att följa och främja företagshälsovårdens utveckling. Yrkesinspektionen kommer enligt min mening att bli allt viktigare i arbetet med att få företagshälsovården utbyggd för de företag

som i dag står utanför. Detta gäller inte minst företag som inte omfattas av kollektivavtal.

Jag vill också erinra om att yrkesinspektionen enligt arbetsmiljölagen (3 kap. 2 §) i vissa fall genom föreläggande kan ålägga arbetsgivaren att föranstalta om företagshälsovård.

4.7 Villkor för bidrag

4.7.1 Grundläggande villkor

Mitt förslag: Villkoren för bidrag till företagshälsovården renodlas till att gälla vissa grundläggande krav rörande verksamhetens funktion och kvalitet samt styrning och ledning. Dessa villkor skall gälla lika för all företagshälsovård.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom att villkoren för bidrag skall gälla lika för all företagshälsovård. SACO varnar för en kvalitativ urholkning av företagshälsovården om villkoren samtidigt försvagas. Landstingsförbundet motsätter sig att dispositiviteten tas bort.

Några remissinstanser vänder sig mot att krav på personalens utbildning inte finns med bland villkoren i arbetsgruppens förslag.

Skälen till mitt förslag: Företagshälsovården har vuxit fram som en gemensam angelägenhet för parterna på arbetsmarknaden. Dess verksamhet styrs främst genom avtalen om arbetsmiljö och företagshälsovård. Partsstyrningen innebär att verksamheten kan utformas efter de skiftande behoven i olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden.

Samtidigt har samhället ett intresse av att företagshälsovården har rätt inriktning och bra kvalitet på verksamheten. Samhället lämnar ett årligt stöd till företagshälsovården på närmare en miljard kronor. Ett skäl till detta är att företagshälsovården har stor betydelse för att motverka utslagning och förbättra arbetsmiljön och övriga förhållanden i arbetslivet. Mot denna bakgrund bör samhället kunna ställa krav på företagshälsovården, dess effektivitet och inriktningen av verksamheten.

Vid konstruktionen av gällande förordning (1985:326) om bidrag till företagshälsovård rådde stor enighet om att villkoren för statsbidrag inte fick begränsa parternas möjlighet att bestämma om företagshälsovårdens innehåll och att anpassa den till olika branschens förutsättningar och behov. De villkor för statsbidrag, som har att göra med företagshälsovårdens innehåll och utformning, kom därför i huvudsak att utgå från avtalens normer. Villkoren gjordes tillämpliga endast om det inte finns kollektivavtal (3 §, andra stycket i nämnda förordning).

Ett problem med denna ordning är att befintliga arbetsmiljöavtal är relativt oprecisa vad gäller mål och inriktning. Tydligheten i avtalen varierar mellan olika avtalsområden. Detta har lett till skiftande kvalitet och olika inriktning av företagshälsovården.

Jag anser i likhet med arbetsgruppen och flertalet remissinstanser att de

krav, som samhället ställer på företagshälsovården för utbetalning av bidrag, skall gälla lika för all företagshälsovård, oavsett hur avtalen utformats. Det bör ankomma på regeringen att besluta om den närmare utformningen av bidragsvillkoren. Bland de krav som bör ställas på företagshälsovården bör enligt min mening ingå att företagshälsovården

- är en rådgivande expertresurs för hela arbetsstället
- arbetar förebyggande och medverkar i anpassnings- och rehabiliteringsarbetet på arbetsplatsen
- aktivt medverkar i det lokala arbetsmiljöarbetet
- samverkar med samhällets olika organ
- styrs av ett organ med partsrepresentation
- har en väl definierad ledningsfunktion
- årligen upprättar verksamhetsplan och verksamhetsberättelse som överlämnas till yrkesinspektionen för kännedom
- drivs med för ändamålet utbildad personal

Detta stämmer väl överens med vad arbetsgruppen föreslagit och vad jag tidigare anfört om företagshälsovårdens arbetsuppgifter. Jag har dock för egen del till arbetsgruppens förslag lagt ytterligare ett villkor, nämligen att företagshälsovården drivs med för ändamålet utbildad personal. Villkoret finns i den nu gällande bidragsförordningen. För att företagshälsovården på ett effektivt sätt skall kunna arbeta med arbetsmiljöfrågorna krävs enligt min mening att företagshälsovårdens personal har en utbildning som svarar mot de speciella krav som arbetsuppgifterna inom företagshälsovården ställer. Jag har tidigare uttalat att en nyanställd inom företagshälsovården så snart som möjligt bör erbjudas den utbildning som arbetsmiljöinstitutet tillhandahåller.

Jag delar samtidigt arbetsgruppens uppfattning att det är viktigt att villkoren från samhällets sida inte får begränsa parternas strävan att utforma företagshälsovården med hänsyn till olika lokala förutsättningar och behov. Den inriktning av villkoren för bidrag som här har angetts bör inte vara något hinder för detta.

Det främsta motivet för att samhället ställer vissa krav på verksamheten är enligt min mening att garantera en rimlig kvalitet med hänsyn till företagshälsovårdens allmänna målsättning och att verksamhetens drivs i planerade former. Den närmare utformningen av verksamheten, som t. ex. dimensionering, styr- och organisationsformen samt sammansättning av personal etc. anser jag i likhet med arbetsgruppen vara en uppgift för de lokala parterna att bestämma om.

Även i fortsättningen bör gälla att yrkesinspektionen har uppgiften att pröva rätten till bidrag medan beräkningen av bidragens storlek och utbetalning av beloppen ombesörjs av försäkringskassorna. Jag avser att noga följa yrkesinspektionen förändrade uppgifter i samband med bidragsprövningen.

Mitt förslag: Patientavgift skall inte tas ut inom företagshälsovården.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag. Fem ledamöter har reserverat sig mot förslaget.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser avvisar förslaget. Bl. a. socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, TCO, LO och Bygghälsan tillstyrker förslaget.

Skälen för mitt förslag: Frågan om patientavgift skall tas ut eller inte avgörs idag av huvudmannen för respektive företagshälsovårdsenhet. År 1989 tog ungefär varannan företagshälsovårdsenhet ut patientavgift.

Enligt nuvarande bidragsförordning får patientavgift dock inte tas ut för läkarvård och sjukvårdande behandling till följd av godkänd arbetsskada eller för anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet som bedrivs med stöd av arbetsmiljölagen.

Arbetsgruppen har övervägt om det även framgent skall finnas en möjlighet för företagshälsovården att ta ut patientavgift. Arbetsgruppen har därvid diskuterat olika för- och nackdelar med att ta bort denna möjlighet.

Arbetsgruppen har varit enig om att företagshälsovårdens inriktning är att arbeta förebyggande och medverka vid arbetsanpassning och rehabilitering. Arbetsgruppens majoritet anser att ett bibehållande av möjligheten att ta ut patientavgift kan ge legitimitet åt sjukvårdande och behandlande insatser och bidra till att öka sådana insatser på bekostnad av företagshälsovårdens centrala förebyggande arbetsuppgifter. Det finns enligt arbetsgruppen också risk att företagshälsovården ser patientavgiften som en viktig inkomstkälla för sin verksamhet vilket kan leda till felaktiga prioriteringar.

Arbetsgruppens minoritet anser, liksom flera av remissinstanserna, att andelen sjukvård inom företagshälsovården snarare skulle öka än minska om möjligheten att ta ut patientavgift skulle slopas eftersom sjukvården inom företagshälsovården då skulle bli billigare än annan vård.

För egen del ansluter jag mig till den bedömning som gjorts av arbetsgruppens majoritet och bl. a. LO och TCO. Jag har redan slagit fast att allmänna sjukvårdande och behandlande uppgifter i princip inte hör till företagshälsovårdens ansvarsområde. Huvuduppgiften skall vara att arbeta förebyggande samt att medverka vid den yrkesinriktade rehabiliteringen. I dessa uppgifter kan ingå vissa behandlande moment, för vilka patientavgift inte skall tas ut.

Jag anser i likhet med arbetsgruppen att en möjlighet att ta ut patientavgift ger legitimitet åt sådan sjukvårdande och behandlande verksamhet som inte hör till företagshälsovårdens ansvarsområde. Jag är samtidigt medveten om att trycket på företagshälsovården att bedriva sjukvård fortfarande är stort. Ett borttagande av möjligheten att ta ut patientavgift skulle kunna öka detta tryck genom att sjukvård då skulle upplevas som gratis. Enligt min mening understryker detta vikten av att företagshälso-

vårdens roll tydliggörs och att den renodlar sin verksamhet för att på sikt minska efterfrågan på sjukvård.

Jag föreslår därför att patientavgift inte skall kunna tas ut inom företagshälsovården. Möjligheten att ta ut patientavgift bör upphöra den 1 januari 1993. Detta innebär att företagshälsovården får rimlig tid till anpassning.

4.8 Vissa ändringar i bidragssystemet

Mitt förslag: Gränsen för småföretagstillägg sänks från 50 till 20 anställda. Småföretagstillägget höjs så att det utgår med samma belopp som grundbidraget.

En höjning sker av nyanslutningstillägget så att det utgår med två grundbidrag per anställd under en tid av två år för varje nyanslutet företag.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag vad gäller småföretagstillägget. Arbetsgruppen föreslår att ett särskilt finansieringsstöd skapas vid etablering av nya enheter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget om småföretagstillägg. Flera remissinstanser anser dock att den föreslagna höjningen av småföretagstillägget är otillräcklig. Några instanser, bl. a. LO, föreslår ett företagsbaserat grundbidrag.

Flera remissinstanser stöder arbetsgruppens förslag till särskilt finansieringsstöd till nya enheter. Några instanser anser dock att ett sådant stöd i första hand bör utgå för utveckling av befintliga enheter. RRV avstyrker förslaget.

Kommunförbundet anser att statsbidraget till företagshälsovården bör slopas helt.

Skälen till mitt förslag: Enligt riksdagens beslut (prop. 1984/85:89, SoU 13, rskr. 172) finansieras bidragen till företagshälsovård sedan den 1 januari 1986 över arbetarskyddsavgiften. Arbetarskyddsavgiften för arbetsgivare höjdes därför från 0,155 till 0,35 % av avgiftsunderlaget. Sjukförsäkringsavgiften, över vilken ersättningen finansierades före 1986, reducerades i motsvarande mån.

Samtidigt infördes nya bidragsregler. I propositionen (1984/85:89) om företagshälsovård och arbetsanpassning motiverades förslaget med att nya bidragsregler skulle bryta kopplingen mellan ersättning och sjukvård. Det nya systemet utformades med syfte att dels stimulera till förebyggande insatser, dels främja anslutningen av de små företagen.

Bidrag lämnas i form av grundbidrag, småföretagstillägg och nyanslutningstillägg.

Grundbidraget utgör basen i ersättningssystemet och omprövas varje år. För innevarande år uppgår bidraget till 276 kr. per ansluten anställd.

Småföretagstillägget lämnas för upp till 50 personer i varje anslutet företag oberoende av företagets storlek. Tillägget utgör hälften av grundbidraget.

Nyanslutningstillägget utgår under de två första åren som ett företag är anslutet till företagshälsovården. Tillägget utgör ett belopp som är hälften av summan av grundbidraget och småföretagstillägget.

Arbetsgruppen har enligt sina direktiv haft i uppdrag att utvärdera bidragssystemets effekter på utbyggnaden. Jag har tidigare konstaterat att det av rikdagen uppställda målet om 75 % anslutning av de anställda till företagshälsovården är uppnått. Fortfarande står emellertid merparten av företaget med mindre än 20 anställda utanför företagshälsovården.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att många av de faktorer som anses motverka en ökad anslutning av småföretag inte på ett enkelt sätt påverkas genom utformningen av gällande ersättningssystem. Det finns dock skäl att tro att förhållandet delvis är ekonomiskt betingat och att nuvarande ersättningssystem inte är tillräckligt för att kompensera för de relativt högre kostnader som företagshälsovården har för att betjäna de små företagen.

Arbetsgruppen har därför diskuterat olika alternativa utformningar av bidragssystemet i syfte att förstärka bidraget för de små företagen.

Utgångspunkten för arbetsgruppens förslag har varit ett oförändrat grundbidrag. Med hänsyn till att grundbidraget är den enda ersättning som utgår för samtliga personer i beräkningsunderlaget bör det även i fortsättningen sättas relativt högt. En sänkning av grundbidraget till förmån för andra bidragskomponenter skulle dessutom för många anordnare innebära väsentligen minskade statsbidrag.

Arbetsgruppen har föreslagit en fördubbling av småföretagstillägget, dvs. att det skall utgå med samma belopp som grundbidraget. Detta kan ske genom att gränsen för det antal anställda som småföretagstillägget skall utgå för sänks från 50 till 20 personer.

Nyanslutningstillägget föreslås bibehållas oförändrat. Eftersom det främst är de små företagen som återstår att ansluta är *nyanslutningstillägget* i praktiken att betrakta som ett bidrag för de små företagen.

Jag ansluter mig till arbetsgruppens förslag både vad avser en höjning av småföretagstillägget och sänkning av antalet personer för vilket tillägget skall utgå. Detta bör enligt min mening innebära en ekonomisk stimulans för företagshälsovården att ansluta de små företagen.

Jag är samtidigt medveten om att denna åtgärd inte ensamt löser problemen med anslutningen av de små företagen. Bl. a. torde en utökad samverkan mellan olika företagshälsovårdsenheter, t. ex. för ett effektivt utnyttjande av de samlade personalresurserna, kompetens- och metodutveckling m. m., vara nödvändig.

Arbetsgruppen föreslår vidare att ett nytt bidrag, benämnt etableringsbidrag, skall utgå vid etablering av nya enheter. Bidraget föreslås uppgå till ett belopp motsvarande två grundbidrag per ansluten anställd och år i högst tre år. Den föreslagna konstruktionen förutsätter därmed att en etablering redan har skett innan bidrag kan utgå.

Flertalet remissinstanser som tagit ställning till frågan är positiva till förslaget. För egen del anser jag att den kompetens och erfarenhet som finns i befintliga enheter i första hand bör tas tillvara. Det finns också en strävan till omstruktureringar inom företagshälsovården som bl. a. innebär

sammanslagning till större enheter eller olika former för samverkan för att därigenom få ett bättre utnyttjande av de samlade resurserna och ge möjlighet till utveckling och kompetenshöjning. Jag anser att denna strävan inte får motverkas av ett bidragssystem som leder till överetablering och en uppsplittring av marknaden.

Arbetsgruppens förslag stimulerar endast till att etablera nya enheter, inte till att utvidga verksamheten i redan befintliga. För att stimulera anslutning av små företag bör enligt min mening bidragsbeloppet vara utformat så att det också stimulerar redan etablerade företagshälsovårdsenheter att utvidga sin verksamhet. För egen del vill jag därför föreslå en höjning av nyanslutningstillägget så att det utgår med två grundbidrag per anställd under en tid av två år för varje företag som för första gången ansluter sig till en företagshälsovårdsenhet. Detta menar jag, tillsammans med de förändringar jag föreslagit i övrigt i bidragssystemet, kommer att vara en god stimulans för företagshälsovården att ansluta små företag till företagshälsovården.

De förändringar jag nu föreslår i bidragssystemet ryms inom gällande ekonomiska ramar för företagshälsovården.

4.9 Bygghälsan

Mitt förslag: Den särskilda förordning som reglerar bidraget till företagshälsovård för vissa anställda inom byggbranschen skall upphöra att gälla.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Bygghälsan motsätter sig inte förslaget men anser det nödvändigt med en övergångsperiod fram till år 1994.

Skälen för mitt förslag: För kollektivanställda och arbetsledare inom byggbranschen gäller särskilda regler om bidrag till företagshälsovård, enligt förordningen (1987:729) om bidrag för företagshälsovård för vissa anställda inom byggbranschen, den s.k. Bygghälsan. Enligt ersättningsreglerna i denna förordning utgör byggbranschens semesterkassor och SALFs medlemsregister grunden för beräkning av antalet bidragsberättigade anställda byggnadsarbetare och arbetsledare, som är kollektivt anslutna till Bygghälsan. Småföretagstillägg utgår för varje kollektivanslutna arbetstagare upp till 50 anslutna inom var och en av de regioner där Bygghälsan har sin verksamhet.

Orsaken till den annorlunda beräkningssgrunden för Bygghälsan var svårigheter att identifiera antalet anställda inom byggbranschen på grund av det stora antalet objektsanställningar. Detta förhållande råder emellertid inte längre utan numera tillämpas tillsvidareanställning inom byggbranschen med åtföljande mindre rörlighet bland de anställda mellan olika arbetsgivare. Företag inom byggbranschen bör därmed, på samma sätt som övriga företag inom näringslivet, bättre kunna redovisa antalet anställda som underlag för beräkning av bidraget.

Arbetsgruppen har föreslagit att den särskilda förordning som gäller för byggbranschen bör upphöra i och med utgången av år 1993.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att en strävan bör vara att så långt det är möjligt ha samma bidragsregler för alla. Eftersom skälet till att ha särskilda bidragsbestämmelser för Bygghälsan numera inte kan anses föreliggande anser jag i likhet med arbetsgruppen att den nämnda förordningen, om bidrag till företagshälsovård för vissa anställda inom byggbranschen, bör upphöra att gälla i och med utgången av år 1993.

4.10 Organ för samverkan och utveckling av företagshälsovården

Mitt förslag: Det är angeläget att det finns ett centralt organ för samverkan och utveckling av företagshälsovården. Jag har kunnat konstatera att arbetsmarknadens parter bildat ett sådant organ. Som bidrag till en basfinansiering av detta organ bör utgå ett belopp motsvarande högst 1 % av de medel som årligen avsätts som stöd till företagshälsovården.

Vidare bör företagshälsovårdsdelegationens roll övervägas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ser positivt på inrättandet av ett centralt samverkansorgan. Riksrevisionsverket avstyrker att ett sådant organ skall finansieras med allmänna medel. Statskontoret anser att dess uppgifter först bör preciseras och dess utgifter regelbundet prövas innan medel tilldelas.

Skälen för mitt förslag: Företagshälsovården har tillkommit på parternas initiativ för att utgöra en resurs i det lokala arbetsmiljöarbetet. Verksamheten styrs främst genom de avtal och riktlinjer som träffats mellan parterna. Arbetsmarknadens parter har därmed ett ansvar för att företagshälsovården får den inriktning och omfattning arbetslivet kräver. Detta kräver samtidigt att parterna engagerar sig lokalt, regionalt och centralt för företagshälsovårdens utveckling.

Det har tidigare inte funnits något organiserat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan avtalsområdena. Företagshälsovården har dessutom som bransch varit otydlig, inte minst gentemot andra organ i samhället. Ett partsövergripande organ, som kan svara för hela branschen, har efterlysts bl. a. av arbetsgruppen.

Ett centralt råd för samverkan och utveckling av företagshälsovården har bildats, vars uppgifter är att inom företagshälsovårdens område

- främja samråd och erfarenhetsutbyte mellan avtalsområdena
- ta initiativ till forsknings- och utvecklingsarbete
- samla och sprida information om forskning, utveckling och praktiska erfarenheter
- förmedla tjänster
- verka för kompetensutveckling

- främja och stödja regional samverkan
- överlägga med myndigheter och organisationer
- bedriva övergripande marknadsföring av företagshälsovård

Jag ser mycket positivt på detta. Jag anser att rådet som hjälp till basfinansiering bör få del av de medel som årligen avsätts för stöd till företagshälsovården med ett belopp som högst får uppgå till 1 % av dessa medel.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om utbetalning av medel härför efter ansökan och särskild prövning av beloppets storlek.

4.11 Genomförande

Nu förordade ändringar i bidragssystemet avses träda i kraft den 1 januari 1992. Möjligheten att ta ut patientavgift avses upphöra den 1 januari 1993. Den särskilda förordningen för Bygghälsan avses upphöra den 1 januari 1994.

5 Produktsäkerhet och produktkontroll m. m.

5.1 Normgivningskompetensen i arbetsmiljölagen

5.1.1 Ett nytt föreskriftsbemyndigande i arbetsmiljölagen

Mitt förslag: Ett bemyndigande att meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet förs in i arbetsmiljölagen.

Samtliga bemyndigandebestämmelser samlas i ett nytt kapitel.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller har ingen inrinnan mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: Arbetsmiljölagen är uppbyggd som en utpräglad ramlag när det gäller de krav som ställs i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet. Inom ramen för lagens bestämmelser skall närmare krav på arbetsmiljön fastställas i takt med den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Vid arbetsmiljölagens tillkomst förutsattes det (prop. 1976/77:149) att dessa krav på arbetsmiljön skulle fastställas genom en närmare reglering av arbetarskyddsstyrelsen.

Avgörande för föreskriftsbemyndigandena vid arbetsmiljölagens tillkomst var sanktionssystemets utformning. Huvudregeln var att straffhot för brister i arbetsmiljön inte skulle inträda förrän en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet hade meddelat ett föreläggande eller förbud. Endast ett fåtal föreskrifter ansågs därför behöva vara förenade med en direkt straffsanktion. Detta gällde bl. a. föreskrifter om kontroll eller särskilda villkor för brukande och om förbud mot arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska

anordningar och farliga ämnen. Sådana föreskrifter skulle meddelas med stöd av bemyndiganden i arbetsmiljölagen. Övriga föreskrifter skulle meddelas som verkställighetsföreskrifter, med bemyndigande från regeringen intaget i arbetsmiljöförordningen.

Bemyndigandena i arbetsmiljölagen har stöd i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen. Bemyndigandet att meddela verkställighetsföreskrifter har stöd i 8 kap. 13 § regeringsformen.

Arbetsgruppen har, mot bakgrund av bl. a. den diskussion som förekommit om arbetarskyddsstyrelsens verkställighetsföreskrifter och förhållandet till grundlagens bestämmelser, utrett frågan om delegering av normgivningskompetens till arbetarskyddsstyrelsen. Gruppen har därvid utgått från de uttalanden som gjordes i grundlagsmotiven (prop. 1973:90 s. 211) om utrymmet för verkställighetsföreskrifter. Den föredragande departementschefen anförde bl. a. följande:

Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Som arbetsgruppen har funnit har det efterhand utbildats en mer restriktiv praxis när det gäller delegering av normgivningskompetens, i enlighet med de anförda uttalandena i grundlagsmotiven. Frågan har varit aktuell i ett flertal lagstiftningsärenden på senare tid (se bl. a. prop. 1987/88: 3 om en ny fartygssäkerhetslag och prop. 1987/88: 93 om djurskyddslag m. m.). När förutsättningarna är i stort sett desamma som i arbetsmiljölagen sker delegering av normgivningskompetensen sålunda numera med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen och inte genom ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

Jag anser liksom arbetsgruppen att den form som valts för reglering av normgivningskompetensen när det gäller föreskrifter om arbetsmiljön och arbetarskyddsstyrelsens utnyttjande av de bemyndiganden den fått står i principiell överensstämmelse med de berörda grundlagsbestämmelserna och uttalandena i grundlagsmotiven. Så länge arbetarskyddsstyrelsens verkställighetsföreskrifter faller inom ramen för arbetsmiljölagens grundläggande bestämmelser kan de inte anses innefatta något nytt åliggande eller tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas förhållanden.

I likhet med arbetsgruppen anser jag ändå att det finns starka skäl som talar för att föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet i fortsättningen bör meddelas, i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen, med stöd av ett

bemyndigande i arbetsmiljölagen och motsvarande bemyndigande i arbetsmiljöförordningen.

Föreskrifterna om arbetsmiljöns beskaffenhet bör, inom ramen för arbetsmiljölagens regler, kunna avse alla de förhållanden som måste regleras för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Föreskrifterna måste ibland vara detaljerade även om inriktningen i föreskriftsarbetet är att de utformas som funktionskrav. Det är nödvändigt att arbetarskyddsstyrelsen kan bibehålla den roll i regelgivningen som förutsattes vid arbetsmiljölagens tillkomst. En eventuell osäkerhet om utrymmet för verkställighetsföreskrifter får inte lägga hinder i vägen för föreskrifter som är nödvändiga för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Mot den här bakgrunden bör således författningsstödet för föreskriftsverksamheten ändras. Arbetarskyddsstyrelsen bör fortsättningsvis kunna meddela de ytterligare föreskrifter som behövs inom ramen för arbetsmiljölagens syfte att förebygga ohälsa och olycksfall med stöd av ett i lagen intaget bemyndigande. Med den utformning av bemyndigandebestämmelsen som jag föreslår kommer sådana gränsdragningsfrågor som har behandlats inom ramen för arbetsgruppens arbete inte längre att ha samma betydelse för föreskriftsarbetet. En tydligare föreskriftskompetens för arbetarskyddsstyrelsen är ägnad att öka effektiviteten i föreskriftsarbetet.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och Hovrätten för Västra Sverige har framfört synpunkter på frågan om omfattningen av regeringens subdelegation till arbetarskyddsstyrelsen. Hovrätten har bl. a. pekat på det förhållandet att grundlagsmotiven förutsatte att subdelegation i allmänhet skulle omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen har fått. Hovrätten anser att det är angeläget att regeringen och riksdagen behåller greppet över rättsutvecklingen på det viktiga arbetsmiljöområdet och inte överlämnar detta till förvaltningsmyndigheterna.

Som jag redan framfört anser jag att det huvudsakliga ansvaret för det omfattande föreskriftsarbete som behövs på arbetsmiljöområdet även i fortsättningen måste ligga på arbetarskyddsstyrelsen. Det är där sakkunskapen finns om arbetsmiljöförhållandena och en fortlöpande bevakning kan ske av förändringar och nya rön inom området. Som uttalades vid arbetsmiljölagens tillkomst måste vida ramar gälla för arbetarskyddsstyrelsen att självständigt kunna meddela föreskrifter för att styrelsen effektivt och utan tidsutdräkt skall kunna driva arbetsmiljöfrågorna. Jag har därvid beaktat det förhållandet att föreskriftsverksamheten hos arbetarskyddsstyrelsen sker med deltagande av arbetsmarknadens parter. Det förhållandet har bl. a. föranlett att undantag för styrelsens del har kunnat göras från den annars gällande skyldigheten enligt begränsningsförordningen (1987:1347) att underställa regeringen föreskriftsförslag innan föreskrifter utfärdas. Jag vill tvärt emot vad hovrätten framför hävda att regelgivningen hos förvaltningsmyndigheten i det här fallet garanterar allsidighet i bedömningarna och att berörda viktiga samhällsintressen beaktas.

Den normgivningskompetens som regeringen kan delegera vidare med stöd av det föreslagna bemyndigandet avser inte bara detaljbetonade regler utan bestämmelser överhuvudtaget i ämnet. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 320) förutsätts, utom beträffande vissa avgifter, att

subdelegation i allmänhet kommer att omfatta bara en del av den normgivningskompetens som regeringen har erhållit genom riksdagens bemyndigande. Eftersom rätten till subdelegation bygger på medgivande av riksdagen, kan emellertid riksdagen utsträcka eller begränsa subdelegationsmöjligheten på det sätt riksdagen finner lämpligt. Det finns därför ingenting som hindrar att riksdagen ger regeringen möjlighet att till arbetarskyddsstyrelsen delegera vidare möjligheten att meddela de föreskrifter som behövs enligt den föreslagna bestämmelsen.

Enligt arbetsgruppens förslag skulle bemyndigandet uttryckligen riktas till dem som har skyddsansvar enligt bestämmelser i 3 kap. Det skulle innefatta de föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbete och skapa en tillfredsställande arbetsmiljö.

Jag föreslår i förhållande till arbetsgruppens förslag en något ändrad utformning av bemyndigandet. Eftersom även uttrycket "att skapa en tillfredsställande arbetsmiljö" avser skydd mot ohälsa i en vid bemärkelse anser jag att den bestämning av föreskriftsområdet som ligger i detta uttryck kan undvaras utan någon större olägenhet. Jag vill vidare hänvisa till den av mig föreslagna ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen där ordet tillfredsställande används för att beskriva relationen till arbetets natur och den tekniska och sociala utvecklingen i samhället. Någon hänvisning till bestämmelserna om skyddsansvar behövs enligt min mening inte heller.

Enligt *lagrådet* är bemyndigandet i lagrådsremissens förslag alltför allmänt hållet. Lagrådet har pekat på syftet med delegeringen, som är att det skall kunna utfärdas ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i frågor om arbetsmiljön för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. För att något precisera bemyndigandet bör man enligt lagrådets mening avfatta det i enlighet med detta syfte.

I enlighet med *lagrådets* synpunkter föreslår jag att det i lagtexten uttryckligen anges att bemyndigandet avser de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

I enlighet med arbetsgruppens förslag föreslår jag också att samtliga föreskriftsbemyndiganden förs samman till ett nytt kapitel i arbetsmiljölagen benämnt Bemyndiganden. Härigenom vinner regelsystemet i överskådlighet.

5.1.2 Föreskrifter för totalförsvaret

Min bedömning: En särskild regel om den begränsning av bemyndigandet i 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen som redan följer av regeringsformen bör inte införas.

Arbetsgruppens förslag: I 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen skrivs in den begränsningen att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda eller

som annars måste meddelas i lag inte får meddelas med stöd av bestämmelsen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget. Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet har dock ansett att uttalanden i förarbetena generellt sett kan ses som ett lämpligare sätt att erinra om vad som redan följer av grundlagens bestämmelser. Hovrätten för Västra Sverige har uppfattat förslaget som att det avser en generell begränsning av normgivningsbemyndigandena och har därför föreslagit bl. a. att den föreslagna bestämmelsen bör föras in som en paragraf för sig.

Skälen för min bedömning: Enligt 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från lagen.

De övriga bemyndigandena i arbetsmiljölagen avser närmare föreskrifter i särskilt angivna ämnen. Det aktuella bemyndigandet är annorlunda uppbyggt. Delegationen omfattar härigenom vissa civilrättsliga förpliktelser i 6 kap. liksom en del processrättsliga regler i samma kapitel och i 9 kap. arbetsmiljölagen.

Arbetsgruppen har föreslagit att för bemyndigandet bör genom ett nytt andra stycke anges den begränsningen att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag inte heller när det gäller totalförsvaret får meddelas med stöd av bestämmelsen. Förslaget har sin förebild i bestämmelser i luftfartslagen (1957:297) och fartygs säkerhetslagen (1988:49).

Jag anser liksom bl. a. Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet att en sådan erinran om vad som redan följer av regeringsformens bestämmelse inte bör föras in som en föreskrift i lag. Att införa en uttrycklig begränsning endast för det nu aktuella bemyndigandet skulle vidare lätt kunna misstolkas vad gäller utrymmet för övriga bemyndiganden.

5.2 Produktsäkerhet och produktkontroll

Mina förslag: Reglerna om tekniska anordningar och farliga ämnen i arbetsmiljölagen görs likformiga. Arbetsmiljölagen kompletteras med ett bemyndigande att meddela föreskrifter mot leverantörslaget också när det gäller farliga ämnen.

Ett mer flexibelt system för förhandskontroll av tekniska anordningar och farliga ämnen införs. Föreskrifter skall kunna meddelas om produktkontroll utan samband med godkännandekrav. Kontrollen skall kunna avse provning och annan liknande kontroll och kontroll i samband med tillverkningen. Ett uttryckligt bemyndigande att förena godkännandekrav med villkor i samband med tillverkningen införs också.

Arbetsgruppens förslag om ändring i regeringsformen för att möjliggöra att certifieringar av ett utländskt organ skulle kunna godtas som alternativ till ett svenskt godkännande genomförs inte.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag såvitt gäller ändringarna i arbetsmiljölagen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till de av arbetsgruppen föreslagna ändringarna i arbetsmiljölagen. Beträffande den föreslagna ändringen av 10 kap. 5 § regeringsformen tillstyrker flera remissinstanser utan att närmare behandla frågan medan ett flertal remissinstanser uttalar att syftet kan uppnås utan någon ändring av regeringsformen. JO och Hovrätten för Västra Sverige avstyrker förslaget till ändring av regeringsformen.

Skälen för mina förslag och min bedömning: Arbetsmiljöförhållandena bestäms i hög grad av om de maskiner, redskap och andra tekniska anordningar samt de kemiska produkter, som används i arbetslivet erbjuder en betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall. Arbetsmiljölagen innehåller därför även bestämmelser med krav på tekniska anordningar och s. k. farliga ämnen, dvs. kemiska produkter som kan innebära risk för ohälsa eller olycksfall. Detta innebär att arbetsmiljölagen till viss del består av en produktsäkerhetsreglering.

De krav som ställs på produktsäkerhet riktar sig i första hand mot arbetsgivare och andra som svarar för användningen av produkter i arbetet. Bestämmelser finns emellertid också om ett grundläggande ansvar för tillverkare och leverantörer, dvs. de som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en teknisk anordning eller ett farligt ämne (3 kap. 8 och 9 §§ arbetsmiljölagen).

Leverantörsansvaret innebär att produkter när de avlämnas för att tas i bruk i arbetet eller utställs till försäljning eller i reklamsyfte skall erbjuda en betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddstyrelsen har i 3 kap. 12 och 13 §§ fått bemyndiganden att meddela föreskrifter om förhandskontroll och villkor för användningen av produkter. Detta slags föreskrifter avser vad som skulle kunna kallas produktkontroll, dvs. hur säkerheten skall säkerställas eller kontrolleras. Sådana föreskrifter kan i vissa fall riktas mot tillverkare och leverantörer. Även föreskrifter om märkning och annan produktinformation har betydelse i det här sammanhanget. Jag återkommer till frågor om produktinformation i ett kommande avsnitt.

Regeringen har i 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) delegerat rätten att meddela föreskrifter enligt de nämnda bemyndigandena till arbetarskyddstyrelsen.

Även i annan lagstiftning finns det regler som får betydelse för vilka krav som skall ställas på produkter som används i arbetslivet. Generella regler om produktsäkerhet och i viss mån produktkontroll finns bl. a. i lagen (1985:426) om kemiska produkter och i produktsäkerhetslagen (1988:1604). Bestämmelserna i produktsäkerhetslagen gäller emellertid inte andra produkter än sådana som i inte obetydlig omfattning utnyttjas eller kan komma att utnyttjas av konsumenter för enskilt bruk. De produkter som framställts enbart för yrkesmässig användning eller som endast i undantagsfall kan komma till användning för privat bruk faller därmed utanför lagens tillämpningsområde. Produktsäkerhetslagen ger möjlighe-

ter till ingripanden mot felaktiga produkter, t. ex. genom åläggande om återkallelse av en produkt. Sådana möjligheter finns inte bland kontrollformerna i arbetsmiljölagen.

Frågor om provning och kontroll regleras vidare generellt i lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning.

Arbetskyddsstyrelsen har i de skrivelser som låg till grund för arbetsgruppens arbete pekat på behovet av sådana ändringar i arbetsmiljölagen att större möjligheter skapas för styrelsen att meddela föreskrifter om kontroll utan samband med krav på godkännande eller att kravet på förhandsgodkännande kan begränsas så att det inte gäller för sådana produkter som är provade, godkända eller eljest kontrollerade på visst sätt i Sverige eller i något annat land.

Frågor om produktsäkerhet och produktkontroll har fått ökad betydelse genom de strävanden som finns till en västeuropeisk integration. Genom att anta de riktlinjer som föreslogs i propositionen om Sverige och den västeuropeiska integrationen drog riksdagen upp ramarna för Sveriges deltagande i detta integrationsarbete (prop. 1987/88:66). Riktlinjernas fortsatta giltighet har bekräftats genom riksdagens beslut i anledning av utrikesutskottets betänkanden 1988/89:UU 19 samt 1990/91:UU 8. För närvarande pågår förhandlingar mellan Sverige och övriga EFTA-länder å ena sidan och den Europeiska Gemenskapen (EG) å den andra, om upprättandet av ett Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde (EES), som bl. a. syftar till ett deltagande från EFTA-ländernas sida i varuutbytet på EG:s s. k. inre marknad. Riksdagen har också nyligen fattat ett principbeslut om en framtida ansökan om medlemskap i EG.

En handelspolitisk strävan i det nämnda integrationsarbetet är att så långt som möjligt undanröja handelshinder och förebygga uppkomsten av nya. I det sammanhanget har särskilt uppmärksamats frågor om provning och kontroll av varor som är föremål för handel. Utgångspunkten är bl. a. att krav på förnyad provning och kontroll av en vara innan den får säljas eller användas i ett land till vilket den har förts in kan innebära handelshinder.

Inom EG har genom en rådsresolution år 1985 lagts fast en metod ("the new approach") för harmonisering av produktkrav och avskaffande av tekniska handelshinder. Metoden innebär i korthet att endast väsentliga säkerhetskrav fastställs i EG-direktiv medan utarbetandet av tekniska specifikationer överläts åt de europeiska standardiseringsorganen (bl. a. CEN och CENELEC) där även Sverige och andra EFTA-länder deltar på samma villkor som EG-länderna. Produkter som är tillverkade enligt harmoniserade standarder presumeras uppfylla det aktuella direktivets säkerhetskrav men även andra utföranden godtas, om det kan visas att produkten uppfyller säkerhetskraven.

Inom EG används numera en särskild term för kontroll av att produkter uppfyller ställda krav, nämligen bedömning av överensstämmelse. Hur bedömning av överensstämmelse skall ske bestäms i varje direktiv med utgångspunkt i de risker som produkterna bedöms ha. EG-rådet har i december 1989 antagit en övergripande policy med en helhetssyn på hur bedömning av överensstämmelse skall ske både på det frivilliga och det

direktivbundna området ("A global approach to conformity assessment"). Beslutet innebär att kontrollprocedurerna i direktiven skall bestämmas med utgångspunkt från vissa grundformer. Inom EG förbereds vissa kompletterande beslut om riktlinjer för användningen av dessa grundformer och av det särskilda märke, CE-märket, som på produkterna anger att direktivens krav är uppfyllda.

I det enklaste fallet är det tillräckligt med en deklARATION från tillverkaren eller importören att produkten är tillverkad enligt standard. Erforderlig provning och kontroll sker då på tillverkarens eller importörens eget ansvar. Ofta finns emellertid krav på att utomstående organ skall medverka i kontrollproceduren. Sådana utomstående organ skall av medlemsländerna anmälas till EG-kommissionen. De brukar benämnas anmälda organ ("notified bodies"). Om ett anmält organ har medverkat i kontrollproceduren skall detta framgå av CE-märkningen på ett sätt som identifierar organet.

I vissa fall, särskilt i fråga om högriskprodukter, kan krävas att ett anmält organ granskar produktens konstruktion och utfärdar ett typgodkännande. Detta berättigar inte till CE-märkning utan är endast en förutsättning för att de färdiga produkterna får CE-märkas.

Medlemsländerna svarar för att de anmälda organen uppfyller direktivens kvalitetskrav. De laboratorier, kontrollorgan och certifieringsorgan som är ackrediterade presumeras uppfylla dessa krav. Annars får kompetensen styrkas på likvärdigt sätt. System för ackreditering är under uppbyggnad i samtliga EG- och EFTA-länder.

Produkter som har genomgått föreskriven kontrollprocedur skall få säljas fritt utan förnyad förhandskontroll. Däremot förutsätts de enskilda länderna kontrollera produkter som redan har kommit ut på marknaden. Något hinder finns heller inte att kontrollera produkter som är i bruk, t. ex. i arbetslivet.

För Sveriges del skulle ett EES-avtal eller ett EG-medlemskap med stor säkerhet innebära att systemet med myndighetsgodkännande måste ersättas med det system jag nu beskrivit. Med hänsyn till de pågående EES-förhandlingarna och till en förestående ansökan om medlemskap i EG avser jag att återkomma med förslag så snart det klarlagts vilka ändringar som måste genomföras på grund av Sveriges åtaganden härvidlag.

En av utgångspunkterna för mina förslag i nu aktuella delar är att, till dess en EG-anpassning kan genomföras, åstadkomma ett effektivare och mer flexibelt system för produktkontroll som ger bättre möjligheter att anpassa kontrollen efter behovet på olika produktområden med bibehållande av höga krav på produktsäkerhet.

Ett sådant regelsystem måste erbjuda möjligheter att använda nuvarande kontrollsystem med krav på myndighetsgodkännande i vissa fall och samtidigt underlätta kontrollproceduren i förhållande till de kontrollformer som introduceras i det västeuropeiska samarbetet.

När det i övrigt gäller de allmänna utgångspunkterna för förslagen vill jag liksom arbetsgruppen understryka arbetsgivarens ansvar när det gäller att välja produkter och se till att de används på ett säkert och i övrigt från arbetsmiljösynpunkt riktigt sätt. Grunden för en god produktsäkerhet

måste emellertid läggas så tidigt som möjligt genom att produkter som är avsedda att användas i arbetslivet redan vid konstruktion och tillverkning utformas med hänsyn till de krav som arbetsmiljön ställer. Den som skaffar en teknisk anordning eller en kemisk produkt har också ofta begränsade möjligheter att bedöma en produkts lämplighet från arbetsmiljösynpunkt eller att i efterhand vidta effektiva arbetsmiljöåtgärder. Ett ändamålsenligt utformat leverantörsansvar har därför en viktig plats i arbetsmiljölagstiftningen. Inriktningen mot att så tidigt som möjligt beakta arbetsmiljökraven stämmer också väl överens med de principer som har varit vägledande för många av de övriga förslagen i detta lagstiftningsärendet.

Frågor om leverantörsansvar och förhandsbedömning av tekniska anordningar och farliga ämnen diskuterades ingående vid arbetsmiljölagens tillkomst (prop. 1976/77: 149 s. 264–289). Regelsystemet för produktkontroll i arbetsmiljölagen utformades med utgångspunkt från att närmare föreskrifter om förhandsbedömning m.m. skulle meddelas av arbetarskyddsstyrelsen inom ramen för särskilda bemyndiganden. Systemet fick sin tyngdpunkt i möjligheten att införa föreskrifter med krav på förhandsgodkännande av tekniska anordningar och farliga ämnen. Sådana krav kan riktas mot både brukare, dvs. oftast arbetsgivare, och leverantörer när det gäller tekniska anordningar men endast mot brukare när det gäller farliga ämnen. Föreskrifter om förhandsbedömning av farliga ämnen som riktar sig mot leverantörsledet förutsattes vid arbetsmiljölagens tillkomst utfärdas med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor, som numera är ersatt av lagen (1985:426) om kemiska produkter.

En annan olikhet i regleringen av tekniska anordningar och farliga ämnen är att föreskrifter om villkor för användningen endast kan gälla farliga ämnen och inte tekniska anordningar.

Föreskrifter om provning eller annan kontroll, utan samband med godkännandekrav, kan enligt nu gällande bemyndigande endast riktas mot användningsledet.

Jag avser nu, mot bakgrund av de allmänna övervägandena, att ta upp de olika delfrågorna vad avser produktkontroll.

Likformiga regler om tekniska anordningar och farliga ämnen

De skillnader som finns i regleringen av tekniska anordningar och farliga ämnen är, som arbetsgruppen visat, i stora delar inte längre befogade. Särskilt med hänsyn till att dessa begrepp inte är klart avgränsade från varandra bör regleringen så långt som möjligt utformas på ett likartat sätt.

Som jag tidigare redovisat förutsattes det vid arbetsmiljölagens tillkomst att föreskrifter om farliga ämnen som riktades mot leverantörsledet skulle meddelas med stöd av dåvarande lagen om hälso- och miljöfarliga varor. När den lagen ersattes med lagen om kemiska produkter uttalades i fråga om samordningen mellan den nya lagstiftningen och arbetsmiljölagstiftningen (prop. 1984/85:118) att arbetarskyddsstyrelsen skulle kunna med stöd av arbetsmiljölagen meddela sådana föreskrifter mot leverantörsledet som är motiverade väsentligen från arbetsmiljösynpunkt. Bakom den för-

ändrade synen låg vunna erfarenheter av kemikaliekontrollen sedan arbetsmiljölagen trädde i kraft.

Kemikalieinspektionen har ställt sig bakom det föreslagna bemyndigandet om föreskrifter för leverantörer av farliga ämnen. Inspektionen har samtidigt framhållit att huvudregeln har varit och också i fortsättningen bör vara att föreskrifter för leverantörer av kemiska produkter meddelas med stöd av lagen om kemiska produkter. Enligt inspektionen förekommer det emellertid situationer där en reglering med stöd av arbetsmiljölagen kan vara den lämpligaste lösningen. Det förutsätts att samråd sker med inspektionen innan bemyndigandet utnyttjas.

Jag förordar att det blir möjligt att dels rikta föreskrifter om kontroll av farliga ämnen även mot leverantörer, dels genom föreskrifter ange villkor för användningen av tekniska anordningar. Därigenom blir produktkontrollregleringen av tekniska anordningar och farliga ämnen likformig. När föreskrifter om farliga ämnen skall meddelas måste givetvis samråd ske med kemikalieinspektionen.

Arbetsarkyddsstyrelsen har när det gäller lagtextens utformning pekat på att det är något oegentligt att tala om godkännande när det gäller farliga ämnen, eftersom det i regel handlar om tillstånd till ämnets hantering i visst sammanhang. Styrelsen har därför föreslagit att orden "eller efter tillstånd" läggs till efter ordet "godkännande" i den föreslagna texten till 4 kap. 2 § första stycket 2 arbetsmiljölagen.

Även om den nuvarande lagtexten inte gör den åtskillnad som nu åsyftas, kan det finnas skäl att göra det tillägg som arbetsarkyddsstyrelsen föreslår. Därmed hindrar inte lagtextens avfattning att den benämning som anses mest relevant i sammanhanget används.

Provning och kontroll utan samband med krav på godkännande

Arbetsmiljölagen ger möjlighet att ställa krav på tillverkare och andra leverantörer i fråga om provning eller annan kontroll endast om det sker i samband med krav på godkännande. I de fall det anses befogat att ställa upp krav på t. ex. förhandsprovning av en viss slags maskin blir det nödvändigt att också kräva en godkännandeprovning. Godkännande kan lämnas av myndighet eller riksprövplats. Alternativet är att överhuvudtaget inte ställa något provningskrav eller annat kontrollkrav.

Ett godkännandekrav kan vara utformat som ett krav på individuellt godkännande eller som ett krav på typgodkännande, dvs. ett godkännande som omfattar samtliga exemplar av en produkt vilka överensstämmer med ett typprovat exemplar av produkten. Godkännandeförfarandet är i båda fallen en förhållandevis resurskrävande procedur. Även utarbetandet av föreskrifter med godkännandekrav förutsätter resurskrävande insatser. Detta begränsar möjligheten att använda denna kontrollform. Användningsområdet begränsas också av att det i vissa situationer inte är ändamålsenligt med hänsyn till skyddsintresset med sådana krav. Så är fallet bl. a. när en minimistandard inte kan anges utan det snarare finns ett behov av att redovisa vissa egenskaper, t. ex. buller eller vibrationer.

Arbetsgruppen har lämnat förslag till ett nytt bemyndigande i arbets-

miljölagen som innebär att föreskrifter kan meddelas om produktkontroll utan att krav samtidigt ställs på godkännandeprövning.

Förslaget syftar till att i föreskriftsverksamheten kunna välja kontrollform med hänsyn till andra kontrollordningar och till det särskilda behov som finns på produktområdet. Det innebär vidare möjligheter att få in kontroll på ett tidigt stadium vid tillkomsten av både tekniska anordningar och farliga ämnen. Detta skulle enligt min mening innebära en väsentlig utveckling av produktkontrollregleringen i arbetsmiljölagen mot ett mer flexibelt och effektivt system där leverantörsansvaret kan få en mer framträdande plats.

Statens mät- och provstyrelse, numera styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), framhåller den betydelse som bl. a. i EGs beslut om "Global approach" tillmäts s.k. kvalitetssystem och övervakningen av sådana system. Styrelsen pekar på att kvalitetssystem finns som omfattar ett eller flera av områdena konstruktion, tillverkning och kontroll. Styrelsen anser därför att den av arbetsgruppen föreslagna bestämmelsen istället bör lyda "villkor som skall gälla vid konstruktion, tillverkning och kontroll samt efter kontroll". Styrelsen anser vidare att arbetarskyddsstyrelsen bör ges möjlighet att föreskriva att certifiering av ett företags kvalitetssystem skall ske genom ett s. k. anmält organ.

Med anledning av bl. a. SWEDACs synpunkter vill jag beröra de kontrollkrav som enligt min mening bör kunna rymmas inom ett sådant bemyndigande som arbetsgruppen har föreslagit.

När det gäller tillverkningsledet bör krav kunna ställas såväl på konstruktionsarbetet som själva tillverkningsprocessen och övervakningen av denna. Villkoren kan därvid gälla ritningsgranskning, tillverkningskontroll och system för övervakning av tillverkningskontrollen. Här kan ligga bedömning av företagets kompetens och resurser i fråga om organisation, utrustning och personal. Villkor som skall gälla vid tillverkningen kan således avse hela den verksamhet hos tillverkaren som bestämmer produktens utformning, dvs. såväl konstruktionsarbetet som tillverkningskontrollen. Enligt min mening bör inom ramen för sådana villkor bl. a. kunna ställas krav på sådana kvalitetssystem som behövs för att säkerställa produkternas egenskaper från arbetsmiljösynpunkt.

Villkor skall även kunna ställas på kontroll som innebär att kvaliteten hos tillverkade produkter följs upp genom stickprov (kvalitetsuppföljning). Normalt ingår i villkoren för certifiering en stickprovsmässig efterkontroll utförd av certifieringsorganet.

Med anledning av bl. a. SWEDACs synpunkter har jag gjort några mindre ändringar i lagtextens utformning i förhållande till arbetsgruppens förslag.

När det gäller möjligheten att godta tillverkardeklarationer utfärdade av tillverkare som har ett certifierat kvalitetssystem, vill jag peka på den ändring i lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning genom vilken styrelsen för teknisk ackreditering bemyndigats att ackreditera certifieringsorgan. Bemyndigandet kompletterar det bemyndigande som styrelsen har sedan tidigare att ackreditera s. k. provningslaboratorier.

Jag vill när det gäller certifieringsorganens ställning, ackreditering av sådana organ m. m. hänvisa till vad som anfördes i samband med att förslaget till de angivna lagändringarna lämnades (prop. 1989/90:88).

Krav på certifiering av ett kvalitetssystem genom ett ackrediterat certifieringsorgan eller krav på att kontrollen eller övervakningen görs av ett sådant organ bör kunna ställas i föreskrifter med stöd av det föreslagna bemyndigandet i arbetsmiljölagen. Ackrediteringen görs av SWEDAC med stöd av provningslagstiftningen.

När det gäller föreskrifter om provning eller annan kontroll av tekniska anordningar och farliga ämnen utan samband med godkännandekrav, vilka riktar sig mot det led som följer efter tillverkningen, ansluter jag mig till vad arbetsgruppen har anfört. Vissa frågor tar jag upp i specialmotiveeringen.

Kontroll i samband med krav på godkännande

Det har enligt vad arbetsgruppen redovisat funnits viss osäkerhet om vad bemyndigandet i nuvarande 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen har inneburit när det gäller möjligheten att i samband med krav på godkännande ange villkor för tillverkningen m. m.

Enligt min mening bör samma möjligheter att ställa upp villkor i samband med tillverkningen gälla för föreskrifter med krav på godkännande som för föreskrifter i vilka godkännandekrav inte ansetts nödvändiga. Vad jag anfört om sådana villkor utan samband med godkännandekrav bör därför gälla även i godkännandefallen.

Jag föreslår att denna möjlighet uttryckligen införs i det berörda bemyndigandet om produktkontroll (4 kap. 2 § andra stycket).

Arbetarskyddsstyrelsen har påpekat att den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 12 § andra stycket första meningen arbetsmiljölagen, som ger möjlighet att föreskriva villkor som förutsättning för godkännande bör behållas.

Jag delar arbetarskyddsstyrelsens uppfattning och föreslår därför att i förhållande till arbetsgruppens förslag andra stycket i den nu föreslagna bestämmelsen kompletteras i cnlighet härmed.

Förslaget att ändra 10 kap. 5 § regeringsformen

Jag har tidigare redogjort för de principer som utarbetats inom EG för harmonisering av produktkrav och formerna för att verifiera att kraven uppfylls samt de ställningstaganden som gjorts i Sverige när det gäller vårt deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Det pågående integrationsarbetet kommer att ställa krav på fri cirkulation av produkter utan förnyad provning eller förnyat godkännande för att därigenom undvika onödiga handelshinder. Som jag tidigare nämnt pågår för närvarande förhandlingar för att få till stånd ett avtal mellan EFTA-länderna och EG. Avtalet, som skall träda i kraft tidigast den 1 januari 1993, syftar i denna del till att samma system för produktkontroll skall tillämpas i EG och EFTA-länderna. Detta kan komma att innebära att det

i Sverige traditionella kontrollsystemet med myndighetsgodkännande ersätts av ett system där staten visserligen svarar för de anmälda organens kompetens men där dessa agerar på privaträttslig grund inom ramen för ett uppdrag från tillverkaren eller importören. CE-märkningen, som sker på tillverkarens eller importörens ansvar, kommer då att vara avgörande för marknadstillträdet.

För tiden fram till dess att en EG-anpassning kan genomföras finns emellertid ett behov av mer flexibla former för kontrollen av produkter. De föreslagna nya bemyndiganden som skall ge möjlighet att få till stånd en effektiv produktkontroll utan krav på ett godkännandeförfarande syftar till sådana mer flexibla kontrollformer. Detta bör ske under förutsättning av att höga krav på produktsäkerhet kan bibehållas.

Arbetsgruppen har ansett att det kan finnas behov av att ge s. k. bevis om överensstämmelse som meddelas av utländska certifieringsorgan, samma giltighet som godkännanden meddelade av en svensk riksprövplats eller myndighet. Arbetsgruppen föreslår att detta skall göras möjligt genom en ändring i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Enligt 10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen kan riksdagen överlåta vissa rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till bl. a. andra stater eller utländska inrättningar eller samfälligheter. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innebär uppgiften myndighetsutövning krävs beslut av riksdagen med tre fjärdedels majoritet.

Arbetsgruppen har föreslagit att den aktuella grundlagsbestämmelsen ändras så att riksdagen kan bemyndiga regeringen eller annan myndighet att överlåta förvaltningsuppgift inte bara i ett enskilt fall utan även i fråga om förvaltningsuppgiften generellt.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att det tills vidare i vissa fall blir svårt att undvara godkännandekrav och att det bl. a. gäller i de fall EG kräver s. k. tredjepartscertifiering. Jag instämmer också i gruppens slutsatser att det inte på arbetsmiljöområdet är möjligt att utnyttja den i fartygs-säkerhetslagen (1988:49) valda vägen att direkt i lagen ange vilka utländska godkännanden och motsvarande bevis om överensstämmelse som skall godtas. Det är inte heller möjligt att med bibehållande av ett godkännandekrav göra undantag för produkter som omfattas av vissa angivna utländska godkännanden, certifieringar eller liknande.

Som jag tidigare redogjort för kommer ett framtida EES-avtal eller EG-medlemskap troligen att medföra att det svenska systemet med krav på myndighetsgodkännande ersätts av ett annat. Jag finner därför inte lämpligt att för närvarande, innan man med säkerhet kan säga vad Sveriges åtaganden i det europeiska samarbetet kommer att innebära, föreslå ytterligare ändringar när det gäller systemet för produktkontroll. I stället avser jag att efter ytterligare överväganden så snart som möjligt återkomma med förslag till sådana ändringar.

Mitt förslag: I arbetsmiljölagen införs en skyldighet för leverantörer av tekniska anordningar och farliga ämnen att inte bara genom märkning utan även på annat sätt lämna produktinformation i samband med att produkter avlämnas för att tas i bruk. Vidare införs en skyldighet för leverantörer att redan vid marknadsföringen lämna information av särskild betydelse för arbetsmiljön.

Ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om produktinformation införs i arbetsmiljölagen.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft någon erinran mot förslagen.

Skälen för mitt förslag: I arbetsmiljölagen finns föreskrifter om märkning dels i de grundläggande bestämmelserna om leverantörsansvaret i 3 kap. 8 och 9 §§, dels i bemyndigandebestämmelserna i 3 kap. 13 § arbetsmiljölagen. I de förstnämnda bestämmelserna finns även föreskrifter om monterings- och bruksanvisningar och liknande.

Även om avsikten vid arbetsmiljölagens tillkomst var att ge ordet märkning en vid innebörd (prop. 1976/77:149 s. 285) bör skyldigheten att lämna uppgifter nu i enlighet med arbetsgruppens förslag vidgas till att avse produktinformation överhuvudtaget. Produktinformation kommer därmed att kunna omfatta märkning, monterings- och bruksanvisningar men också skriftlig information av annat slag.

Arbetsgruppens förslag rörande produktinformation ansluter till de förslag om produktkontroll som jag tidigare redogjort för. Det är uppenbart att information om en produkts egenskaper är avgörande för om den skall användas. Produkten skall kunna välja rätt produkt och vidta de nödvändiga skyddsåtgärderna. Förutom uppgifter om att en produkt är provad eller i förekommande fall godkänd kan det finnas anledning att kräva en redovisning av resultatet av en provning. Som ett exempel har arbetsgruppen nämnt uppgifter om uppmätta buller- och vibrationsvärden. Arbetsarkivstyrelsen bör genom ett särskilt bemyndigande få möjligheter att meddela straffsanktionerade föreskrifter om i vilka fall produktinformation skall lämnas och dess omfattning.

Det är angeläget att sådan information som är av särskild betydelse från arbetsmiljösynpunkt lämnas redan vid marknadsföringen av en produkt. Krav på sådan produktinformation bör leda till att den skriftliga information som lämnas av den som marknadsför produkten kommer att innehålla sådana uppgifter om produktens arbetsmiljöegenskaper som behövs för att bedöma dess säkerhet från arbetsmiljösynpunkt.

Mitt förslag: Föreskrifter om skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller förvara vissa handlingar skall även kunna gälla tillverkare och andra leverantörer. Härigenom kan bl. a. regler om kontroll vid tillverkning följas upp.

Tillsynsmyndigheterna får möjlighet att inhämta de uppgifter som finns tillgängliga hos en leverantör om till vilka en teknisk anordning eller ett farligt ämne har levererats.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att erinra mot förslagen. SAF har dock avstyrkt förslaget att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att hos leverantörerna inhämta uppgifter beträffande levererade produkter.

Skälen för mitt förslag: Med stöd av 3 kap 17 § andra stycket arbetsmiljölagen kan meddelas föreskrifter om att arbetsgivare och andra brukare skall göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller förvara handling som har betydelse från skyddssynpunkt.

En möjlighet att föreskriva om anmälningsskyldighet för tillverkare och leverantörer behövs enligt arbetsgruppens mening som ett komplement till föreskrifter om kontroll utan krav på godkännande, bl. a. när det gäller kontroll av organisation, personal eller tillverkningsförfarande. Ett anmälningsförfarande skulle vidare i vissa fall kunna ligga till grund för en registrering av vilka produkter som finns på marknaden.

Regler om egenkontroll kan också behöva kompletteras med anmälningskrav. Det kan gälla uppgifter om resultatet av kontroll som utförs som egenkontroll eller av utomstående organ vid övervakad egenkontroll. Krav kan även behöva ställas på att ändringar av tillverkningskontrollen eller tillverkningsmetoden i något avseende anmäls till tillsynsmyndigheten.

Ett anmälningsförfarande skulle även kunna ha en funktion i de fall då typgodkännande krävs.

Ett alternativ till anmälningsskyldighet i vissa fall, t. ex. när det gäller resultat vid egenkontroll, är krav på bevarande av dokumentation som vid behov kan visas upp för tillsynsmyndighet eller annat kontrollorgan.

Jag instämmer i arbetsgruppens bedömningar. Det föreslagna bemyndigandet, som saknar sakligt samband med första stycket i den av arbetsgruppen föreslagna bestämmelsen, bör enligt min mening bilda en egen paragraf (4 kap. 8 §).

Som jag inledningsvis berörde innehåller arbetsmiljölagen en viss produktsäkerhetsreglering. Den kan sägas fylla en funktion som produktsäkerhetslag på arbetslivets område. Reglerna om leverantörsansvaret ger möjlighet att ingripa i enskilda fall mot att från arbetsmiljösynpunkt bristfälliga produkter tillhandahålls, om det behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om förslaget som avser produktinformation genomförs kommer ytterligare möjligheter att ingripa i marknadsföringen av en produkt

att ges. När det gäller redan levererade produkter ger arbetsmiljölagen i dess nuvarande lydelse emellertid inga möjligheter för tillsynsmyndigheterna att rikta sig mot leverantören.

Som arbetsgruppen har angett kan det i vissa fall finnas skäl för tillsynsmyndigheten att via leverantören få reda på till vilka en produkt har levererats för att så långt som möjligt hindra att den sprids ytterligare. På grundval av de inhämtade uppgifterna kan också i erforderliga fall information ges eller andra åtgärder vidtas mot dem som har förvärvat den aktuella produkten.

Jag anser liksom arbetsgruppen att den upplysningsskyldighet som följer av 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen bör kompletteras med en särskild upplysningsskyldighet för leverantörer i enlighet med gruppens förslag. Skyldigheten bör tas in i ett nytt andra stycke i 7 kap. 4 § arbetsmiljölagen.

Det förslag som jag nu behandlat ger ökade möjligheter att ingripa mot redan levererade produkter. Tillsammans med de föreslagna reglerna om produktinformation skulle härmed möjligheterna att ingripa i leverantörsledet närma sig de som produktsäkerhetslagen (1988:1604) ger. Som jag tidigare berört erbjuder emellertid arbetsmiljölagen bl. a. inte den möjlighet till återkallelse av produkter som ges i produktsäkerhetslagen.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om hur frågorna om produktsäkerhet inom arbetslivets område bör beredas vidare. Därvid bör beaktas bl. a. det arbete som pågår inom EG när det gäller produktsäkerhet. Dessa frågor har också samband med hur frågorna om produktkontroll skall lösas inom ramen för Sveriges deltagande i den västeuropeiska integrationen.

5.5 Skyddsansvar för förpackning

Mitt förslag: Leverantörers ansvar för att förpackningen till en produkt inte innebär risk från skyddssynpunkt anges i arbetsmiljölagen.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: Förpackningar till produkter kan innebära särskilda risker för olycksfall. Arbetsgruppen har angett som exempel inplastade virkespaket, som vid arbete i bl. a. hamnar har lett till olycksfall. Olycksfallen har berott på att förpackningsmaterialet har varit halt och alltför tunt vilket medfört att personer trampat igenom materialet. Gruppen har pekat på att inplastningen normalt sker hos sågverken och att brukaren – arbetsgivaren för dem som hanterar virkespaketen oftast inte har någon möjlighet att upptäcka riskerna och förebygga olyckorna.

Arbetsarkivstyrelsen har angett ytterligare ett antal risker och problem som enligt styrelsens mening bör täckas in av den föreslagna bestämmelsen. Det kan gälla problem ur belastningsergonomisk synpunkt om förpackningen är svår att lyfta manuellt eller med hänsyn till kraven på

säker hantering lätt går sönder eller är svår att tömma.

Enligt min mening bör även sådana risker som arbetarskyddsstyrelsen har angett beaktas när det gäller tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen.

5.6 Skyddsvaccinering som villkor för arbete

Mitt förslag: Skyddsvaccinering skall kunna krävas som villkor för att få anlita någon för visst slags arbete.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget. Hovrätten för Västra Sverige avstyrker dock förslaget och anser att krav på läkarundersökning och vaccinering är att jämställa med påtvingat kroppsligt ingrepp, varför hinder mot delegering föreligger enligt regeringsformens bestämmelser. SAF ställer sig tveksam till om delegering av föreskriftsrätten är möjlig i detta fall.

Skälen för mitt förslag: Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen skall arbetsgivare vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Enligt lagens förarbeten (prop. 1976/77:149 sid. 297) ligger i det ansvaret ett ansvar att se till att hälsoövervakning och medicinska kontroller kommer till stånd i behövlig omfattning.

I 3 kap. 15 § arbetsmiljölagen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om läkarundersökning av dem som sysselsätts eller skall sysselsättas i ett arbete som innebär risk för ohälsa eller olycksfall. Föreskrifter kan även meddelas om förbud att anlita den som vid läkarundersökning företett sjuklighet eller svaghet som gör vederbörande särskilt utsatt för sådan risk. Arbetsmiljölagen saknar dock uttryckliga regler om vaccinering som skydd mot ohälsa.

Det finns emellertid anledning att i vissa fall skydda arbetstagare mot den smittorisk som arbetet innebär. Föreskrifter med krav på att arbetsgivaren skall erbjuda arbetstagarna skyddsvaccination har därför av arbetarskyddsstyrelsen meddelats som verkställighetsföreskrifter till arbetsmiljölagen bl. a. när det gäller arbete i avloppsanläggningar. För dessa fall är vaccinering dock inte något obligatorium.

Den mikrobiologiska tekniken är under snabb utveckling och det är sannolikt så att antalet företag som använder denna teknik kommer att öka starkt i framtiden och att även mindre företag kommer att använda tekniken. Det kan därför finnas ett behov av att kunna kräva vaccination som villkor för bl. a. arbete med organismer av hög farlighetsgrad. Även vid andra verksamheter med hög smittorisk kan vaccinering behöva krävas.

Läkarundersökning och skyddsvaccinering är i sig att betrakta som kroppsliga ingrepp. Varje medborgare är enligt regeringsformens regler (2 kap. 6 §) skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Ingreppet kan sägas

vara påtvingat när fysiska tvångsåtgärder eller hot om andra sanktioner kan bli aktuella för att få läkarundersökningen eller vaccinationen till stånd eller när fråga är om myndighetsutövning. De föreskrifter om läkarundersökning och vaccinering som skulle kunna meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet riktar sig endast mot arbetsgivaren och syftar till att skydda arbetstagaren. Konsekvensen av att någon vägrar att underkasta sig läkarundersökning eller vaccinering kan i allmänhet endast bli att denne inte tilldelas en viss arbetsuppgift eller omplaceras till annan arbetsuppgift. Jag instämmer därför i den analys av rättsläget som arbetsgruppen har gjort och som innebär att föreskrifter med de angivna verkningarna inte innebär ett påtvingat kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening. Sådana föreskrifter kan meddelas av regeringen eller, efter delegering, arbetarskyddsstyrelsen.

Jag ansluter mig således till arbetsgruppens förslag att det borde ges möjlighet att även meddela föreskrifter som anger vaccination som villkor för att få utföra ett visst arbete, i likhet med vad som gäller för läkarundersökningar. Möjligheten bör också omfatta förebyggande injektioner med antikroppar, som inte är vaccinering i strikt mening.

5.7 Fullföljande av periodiska läkarundersökningar

Min bedömning: Uppföljande läkarundersökningar bör kunna erbjudas personer som tidigare utfört arbete som omfattas av krav på obligatorisk läkarundersökning utan att någon författningsreglerad skyldighet införs.

Arbetsgruppens bedömning: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har berört frågan ställer sig bakom arbetsgruppens bedömning. LO ser emellertid ingen annan möjlighet att garantera uppföljande hälsokontroller än att frågan regleras i lag.

Skälen för min bedömning: 3 kap. 15 § arbetsmiljölagen ger som jag tidigare redogjort för möjlighet att ställa krav på läkarundersökningar i vissa fall (avsnitt 5.6). Med stöd av bestämmelsen har arbetarskyddsstyrelsen meddelat föreskrifter med krav på bl. a. periodiska läkarundersökningar när det gäller vissa arbeten med kvarts (AFS 1983:14) och vissa arbeten med asbest (AFS 1986:2). I de allmänna råd som är knutna till föreskrifterna sägs att om exponeringstiden överstigit fem år kan det vara lämpligt att de periodiska kontrollerna fortsätter även efter att exponeringen upphört eller kommit under den gräns som gäller för läkarkontroller. Det påpekas också att det är angeläget att arbetstagaren informeras om detta.

Som skäl för uppföljande undersökningar har anförts att de kan stilla oron hos den som har exponerats för ett hälsofarligt ämne, att sjukdomar kan upptäckas tidigt och därmed få en tidig behandling och att undersökningsmaterialet kan utgöra ett underlag för forskning. Ett hälsoundersökningsprogram med inriktning på asbestexponering genomfördes i slutet av

70-talet av socialstyrelsen. Ett nytt sådant program påbörjades 1986 och pågår fortfarande.

Som arbetsgruppen har funnit skulle en regel om fortsatta undersökningar efter det att ett farligt arbete har upphört närmast utformas som ett krav på arbetsgivaren att erbjuda den som tidigare varit exponerad undersökningar. Jag delar gruppens uppfattning att ett sådant krav faller utanför ramen för arbetsmiljölagen, eftersom undersökningen inte syftar till förebyggande åtgärder.

Arbetsgruppen ställer sig tveksam till om särskilda lagstiftningsåtgärder är påkallade för att garantera arbetstagare fortsatta läkarundersökningar efter avslutad exponering. Gruppen anser också att krav inte rimligen bör ställas mot andra arbetsgivare än de i vars verksamhet exposition har skett. Bl. a. skulle ett sådant krav kunna skapa svårigheter att få ett nytt arbete. Enligt gruppen bör frågan, om författningsreglering anses påkallad, lösas utanför arbetsmiljölagstiftningens ram.

Enligt min mening är lagstiftning inte nödvändig för att fortsatta undersökningar skall komma till stånd. Det visar bl. a. de angivna hälsoundersökningprogrammen, där arbetstagare erbjudits kostnadsfri hälsoundersökning. I vissa sammanhang som när det gäller asbest och kvartsexponering kan fortsatta undersökningar emellertid vara av värde för de tidigare exponerade. Bl. a. kan i samband med sådana undersökningar lämnas hälsoinformation, vilket också har skett i de angivna programmen rörande asbest när det gäller rökningens effekter. Behovet av undersökning måste emellertid alltid mycket noga vägas mot de kostnader och andra konsekvenser som undersökningen för med sig. Bl. a. måste vad som kan vinnas med dessa vägas mot den hälsorisk som själva undersökningen kan innebära, t. ex. strålningpåverkan vid lungröntgenundersökningar. Dessutom måste beaktas att undersökningarna även kan skapa och öka oron för hälsoeffekterna hos de som undersöks.

De allmänna råd som arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat till kvarts- och asbestföreskrifterna bör kunna utgöra en utgångspunkt för på frivillig grund anordnade uppföljande undersökningar när detta anses befogat.

6 Arbetsmiljöansvar vid projektering m. m.

6.1 En ny regel i arbetsmiljölagen om arbetsmiljöansvar vid projektering

Mitt förslag: En grundläggande bestämmelse om arbetsmiljöansvar för byggherrar, tillverkare av monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar, arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projektering av en byggnad eller en anläggning förs in i arbetsmiljölagen. Ansvaret skall gälla såväl byggskedet som det framtida brukandet av byggnaden. Yrkesinspektionen skall få möjlighet att ingripa med föreläggande och förbud för att den föreslagna bestämmelsen skall efterlevas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. SAF och Småföretagens Riksorganisation har avstyrkt införandet av ett arbetsmiljöansvar vid projektering och förklarat att de problem som kan finnas bör lösas på annat sätt än genom lagstiftning.

Skälen för mitt förslag:

Byggskedet

Grunden för en god arbetsmiljö läggs vid planeringen. När det gäller byggnads- och anläggningsarbete sker huvuddelen av planeringsarbetet i det skede av byggprocessen som kallas projektering. Projektering innebär att med ritningar, beräkningar och beskrivningar bestämma hur byggnaden eller anläggningen skall utformas. Projekteringen utmynnar i bygghandlingar.

I förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 s. 295 – 297) behandlas frågan hur byggarbetsplatsens arbetsmiljöproblem bör lösas på planeringsstadiet. Den s. k. arbetsmiljöutredningen, vars betänkande låg till grund för propositionen, hade avstått från att föreslå ett särskilt skyddsansvar för projektörer. Den dåvarande departementschefen ville heller inte förespråka lagstiftning om ett projektörsansvar. Enligt hans mening fick ett sådant ansvar normalt anses ligga i beställningen. Om projekthandlingarna skulle ge felaktiga lösningar beträffande arbetarskyddet kunde detta ge anledning till anmärkningar från beställarens sida.

Det har senare visat sig att arbetsmiljölagens regler inte räcker till för att tillgodose kraven på en god arbetsmiljö för byggnadsarbetare. Huvudansvaret ligger på arbetsgivaren (3 kap. 2 §). Därutöver finns det en särskild regel (3 kap. 7 §) som ålägger den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete ett ansvar för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på ett gemensamt arbetsställe för verksamheten.

Just på byggarbetsplatser har emellertid enskilda arbetsgivare begränsade möjligheter att planera arbetsmiljön. Den verksamhet som bedrivs

projekteras oftast av konsulter, som inte har någon direkt koppling till den entreprenör som skall bedriva verksamheten. Genom att ett anbudsförfarande oftast används är entreprenören normalt inte känd vid tiden för projekteringen. När arbetet väl satts igång är möjligheterna att rikta krav mot arbetsgivaren i praktiken begränsade. Denne har svårt att påverka de grundläggande förutsättningarna för arbetet.

Inom byggnads- och anläggningsarbete finns det risk för omedelbara och mycket allvarliga personskador. Det gäller t. ex. olycksfallsskador på grund av fall eller ras. Dessutom finns det risk för belastningsskador, skador på grund av buller eller vibrerande handverktyg och andra arbetsskador. De här arbetsskadorna kan minska i väsentlig omfattning om de som upprättar och samordnar bygghandlingarna tar hänsyn till byggnadsarbetarnas säkerhet under arbetstiden så att den enskilde entreprenören får möjlighet att planera arbetet bättre.

I likhet med arbetsgruppen anser jag alltså att arbetsmiljölagen behöver kompletteras med en bestämmelse om arbetsmiljöansvar för den som bestämmer om eller påverkar projekteringen av en byggnad.

Ansvar för att en byggnad produceras i enlighet med de krav som ställs i plan- och bygglagen (1987:10) vilar i första hand på byggherren. Det är därför naturligt att byggherren också får ansvar för att arbetsmiljösynpunkter beaktas i samband med bygget.

I arbetsmiljölagen finns en bestämmelse i 3 kap. 7 § om samordningsansvar som riktar sig till byggherrar. Den som sålunda har ansvar bör i likhet med vad arbetsgruppen föreslagit även få ett ansvar för projekteringen. Arbetsgruppen har föreslagit att det skall ske genom att den som avses i 3 kap. 7 § uttryckligen definieras som byggherre i den bestämmelsen. Med hänsyn till att definitionen avviker från begreppet byggherre i 9 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) är det emellertid lämpligare att avstå från en uttrycklig definition och låta det nya ansvaret omfatta samma person som har ansvar enligt 3 kap. 7 § arbetsmiljölagen, dvs. den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete.

Den som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar bör få samma ansvar som byggherren för att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projekteringen.

Byggherrar brukar välja att uppdra åt en eller flera konsulter att utföra projekteringsarbetet. Självfallet bör byggherren vara omsorgsfull vid valet av uppdragstagare. Vidare bör byggherren samordna de olika delarna av projekteringsarbetet och se till att det samlade resultatet inte medför risker eller komplikationer för de byggnadsarbetare som skall engageras. Problemen till följd av brister i samordningen av projekteringen har vuxit under senare år. Det beror dels på ökad tidspress och ökad splittring på olika konsultföretag, dels på den byggnadstekniska utvecklingen som gjort byggprocessen mera komplicerad.

Byggherren är den som är ytterst ansvarig för den verksamhet som skall äga rum. En av anledningarna till att byggherren anlitar konsulter är att han inte har kompetens att sköta projekteringen. Det kan vara svårt för byggherren att instruera och att förstå hur arbetsmiljöhänsyn i praktiken

skall beaktas vid projekteringen. Det förekommer inte sällan att en projektledare får i uppgift att samordna hela projekteringen.

För att tillsynsmyndigheterna skall kunna rikta sig mot dem som faktiskt har möjlighet att påverka byggnads- eller anläggningsprojektet på projekteringsstadiet anser jag att ett arbetsmiljöansvar bör läggas även på andra än byggherren, t. ex. arkitekter och konstruktörer, som i egenskap av konsulter eller på annat sätt har till uppgift att medverka vid projekteringen.

Konsulternas befattning med projekteringen beror på uppdraget från byggherren. Deras ansvar måste därför begränsas till att gälla inom ramen för det uppdrag de har fått. Ansvaret bör gälla även om det inte uttryckligen har reglerats i projekteringsavtalet. En förutsättning för ansvar måste dock vara att konsulten har en viss självständighet i sin roll i byggprocessen.

Enligt arbetsgruppen bör en konsult som fått ett uppdrag som endast avser t. ex. det konstnärliga utförandet, inte ha något ansvar härutöver. Byggherren skall se till att arbetsmiljösynpunkter på annat sätt kommer in vid projekteringen. Efter att ha tagit del av Svenska Byggnadsarbetareförbundets remissvar ställer jag mig frågande till detta. Enligt förbundet finns det en mängd material, produkter och konstruktioner som används trots att de är olämpliga ur arbetsmiljösynpunkt. Förbundet anser inte att konstnärliga synpunkter bör få väga tyngre än hänsynen till hälsa och säkerhet för arbetstagare. Det är en ståndpunkt som jag vill ansluta mig till.

Några remissinstanser, nämligen Kommerskollegium och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet menar att det räcker med ett arbetsmiljöansvar för byggherren och att ett ansvar därutöver för konsulter är onödigt och skapar oklarheter. Som redan framgått delar jag inte denna uppfattning. Det är önskvärt att ansvaret i så stor utsträckning som möjligt åvilar personer som rent faktiskt har till uppgift att utforma byggnaden eller anläggningen och därmed den arbetsmiljö som uppstår för byggnadsarbetarna.

Några remissinstanser, t. ex. arbetsmarknadsstyrelsen och LO, har understrukit att byggherren inte bör kunna avbörda sig det yttersta ansvaret för att arbetsmiljöhänsyn beaktas.

Byggherrens ansvar bör självfallet bestå även under det skede då projekteringsarbetet sköts av konsulter. Som jag redan har påpekat är just samordningen av de olika delarna av projekteringen ett av de väsentligaste momenten i det föreslagna ansvaret.

När det gäller totalentreprenad är situationen speciell. Byggnadsstyrelsen har ställt frågan om byggherren just i det fallet skall kunna överlåta sitt arbetsmiljöansvar till entreprenören. Totalentreprenad innebär att en entreprenör ansvarar för hela framtagningsprocessen av byggnaden eller anläggningen, dvs. arkitektarbetet, den tekniska utformningen och byggandet. Även om entreprenören på så sätt övertar byggherrens roll och får kontroll över samtliga led i processen, anser jag inte att byggherren skall kunna göra sig fri från ansvar. Mot en sådan konstruktion talar bl. a. den omständigheten att byggherren är den som slutligt får bära kostnaden för förändringar av projektet.

Jag vill slutligen framhålla att entreprenörernas arbetsgivaransvar inte på något sätt inskränks genom den föreslagna bestämmelsen.

Bruksskedet

När byggnader och anläggningar har tagits i bruk förekommer det i stor utsträckning att arbete utförs där av personer, vars arbetsgivare inte har någon anknytning alls till fastigheten. Arbetsgivarna har alltså inte formella möjligheter att bestämma över förhållandena i lokalerna. Som exempel kan nämnas arbete som utförs av personer inom följande yrkeskategorier: distributionspersonal, renhållningsarbetare, underhållspersonal, skorstensfejare, fastighetsskötare, brevbärare, hissmontörer, ambulanspersonal och hemvårdare.

Vissa bestämmelser finns som kan ge ett visst skydd för sådana arbetstagar. Enligt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen (1987:10) skall byggnader ge möjlighet till en god arbetsmiljö. Enligt 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen kan yrkesinspektionen rikta föreläggande eller förbud mot den som råder över ett arbetsställe även när denne inte är arbetsgivare i förhållande till den som utsätts för risken. Dessa bestämmelser betyder dock i praktiken inte mycket för personer som ständigt kommer till nya arbetslokaler och ofta utför arbete i vad som egentligen är bostadshus.

Inte bara när det gäller byggnadsarbete utan även när det gäller service- och underhållsarbete på fastigheter kan det på goda grunder antas att många av de belastnings- och fallskador som uppstår har samband med brister i byggnadens utformning. Om man vill motverka hälsorisker för personer som arbetar i färdiga byggnader och anläggningar kan en god framförhållning vid projekteringen alltså vara den bästa – och kanske den enda – möjligheten att få fram en god arbetsmiljö.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att den skyldighet att beakta arbetsmiljöhänsyn vid projektering som jag tidigare föreslagit med avseende på byggskedet även bör gälla för bruksskedet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att ansvaret bör åligga inte bara byggherrar utan även fastighetsägare. Denna reflektion väcker frågan hur långt fram i tiden ett arbetsmiljöansvar i samband med projektering egentligen skall sträcka sig. För egen del anser jag inte att fastighetsägare skall omfattas av det föreslagna ansvaret. Syftet med förslaget är att arbetsmiljöhänsyn verkligen skall finnas med på ett tidigt stadium vid utformandet av byggnaden eller anläggningen. Ansvaret skall ta sikte både på byggskedet och det senare skede då den färdiga byggnaden eller anläggningen tagits i bruk. Det är dock inte realistiskt att tänka sig att ett ansvar som skall iaktas på projekteringsstadiet skulle överföras från byggherren till fastighetsägaren när byggnads- eller anläggningsarbetet avslutas.

Sanktionssystemet

Arbetsgruppen förklarar i betänkandet att man inledningsvis övervägt ett system med direkt straffsanktionerade föreskrifter om vad som skall beak-

tas i bygghandlingarna. Sedan ett antal invändningar rests mot en sådan lösning har arbetsgruppen övergivit denna tanke. Flera remissinstanser har uttryckt förståelse för arbetsgruppens resonemang och ingen remissinstans har förespråkats en sådan lösning.

Ett ansvar för att arbetsmiljöhänsyn beaktas måste vara sanktionerat. Det är annars osäkert om det efterlevs. Den som närmast bör få en möjlighet att kontrollera hur det blir med den saken är yrkesinspektionen. Vid kontakter med byggherrar och projektörer bör yrkesinspektionen kunna granska bygghandlingar för att kontrollera att den arbetsmiljö som uppstår först i byggskedet och senare i bruksskedet tillgodoser krav på hälsa och säkerhet i arbetsmiljön.

I likhet med arbetsgruppen anser jag därför att den föreslagna bestämmelsen i arbetsmiljölagen bör anslutas till den befintliga regeln i 7 kap. 7 § i lagen enligt vilken yrkesinspektionen får meddela sådana föreläggande eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Några remissinstanser, bl. a. riksåklagaren har uttryckt farhågor för att de föreslagna sanktionsreglerna kan bli svåra att tillämpa. Enligt riksåklagaren kan det vara besvärligt att reda ut vem som skall bära straffansvaret vid överträdelse av ett föreläggande eller ett förbud, eftersom ett straffansvar inte kan läggas på den juridiska person som är ansvarig för verksamheten utan alltid måste riktas mot en fysisk person.

Reglerna i arbetsmiljölagen om föreläggande och förbud föregicks av liknande regler i tidigare lagstiftning. Det rör sig alltså om ett väl inarbetat system. Den nu föreslagna utvidgningen av arbetsmiljöansvaret till att omfatta byggherrar och projektörer skiljer sig inte i något väsentligt avseende från vad som gäller vid föreläggande och förbud mot arbetsgivare. Även där är det ofta fråga om verksamhet som bedrivs av juridiska personer. Jag delar därför inte riksåklagarens uppfattning i denna fråga.

Det säger sig självt att det sällan blir aktuellt att använda förbud i detta sammanhang. Konkreta farosituationer torde sällan uppstå på ett stadium då en byggnad planeras och ritas. Ingreppet med föreläggande kan däremot väl tänkas ske då byggherren eller någon annan som medverkar vid projekteringen på något sätt försummat skyldigheten att beakta arbetsmiljön för dem som skall uppföra byggnaden eller senare arbeta i den.

6.2 Konventionen (nr 167) och rekommendationen (nr 175) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete

6.2.1 Bakgrund

Förslaget att införa en grundläggande bestämmelse i arbetsmiljölagen om arbetsmiljöansvar för byggherrar, tillverkare av monteringsfärdiga byggnader och anläggningar, arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projektering av en byggnad eller en anläggning ger mig anledning att ta upp frågan om en svensk ratifikation av Internationella arbetsorganisationens (I.L.O) konvention (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete.

Konventionen (nr 167) och rekommendationen (nr 175) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete antogs av ILOs beslutande församling – internationella arbetskonferensen – vid dess sjuttiofemte möte år 1988. Konventionen och rekommendationen reviderar den av internationella arbetskonferensen år 1937 antagna konventionen (nr 62) och rekommendationen (nr 53) om säkerhetsföreskrifter (byggnadsindustrin) och den samma år antagna rekommendationen (nr 55) om samverkan till förekommande av olycksfall (byggnadsindustrin). Konventionen nr 62, som anmäldes till riksdagen genom propositionen 1938:45, har inte ratificerats av Sverige.

Genom propositionen 1989/90:64 med anledning av vissa beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sjuttiofemte möte bereddes riksdagen tillfälle att yttra sig över konventionen (nr 167) och rekommendationen (nr 175) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete. Min företrädare uttalade att hon fann det önskvärt med ett svenskt tillträde till konventionen och förklarade att de krav som ställs i konventionsbestämmelserna i så gott som alla avseenden uppfylls av arbetsmiljölagen och med stöd av denna utfärdade föreskrifter. Med hänsyn till vissa avvikelser mellan konventionens krav och svensk lagstiftning ansåg hon dock att frågan om en ratifikation borde anstå till dess arbetsgruppen (A 1987:D) för översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen avgivit sitt förslag. Riksdagen biträdde denna uppfattning (1990/91:AU9, rskr. 8).

Konventionen är tillämplig på all byggverksamhet, såsom byggnads-, anläggnings-, väg- och vattenbyggnadsarbete samt monterings- och nedmonteringsarbete och alla där förekommande arbetsmoment, inbegripet interna transporter, från det att arbetsstället förbereds till dess projektet är färdigställt. Medlemsstat som ratificerar konventionen förbinder sig att anta sådan lagstiftning att tillämpningen av stadgandena i konventionen säkerställs. Den praktiska tillämpningen av lagstiftningen kan åstadkommas genom standardiseringsarbete eller utfärdande av riktlinjer eller med andra lämpliga metoder som överensstämmer med nationell lagstiftning och praxis. Medlemsstaterna skall också beakta de standarder som antagits av internationella standardiseringsorgan.

Konventionen och rekommendationen finns återgivna i bilaga 1 och 2 till propositionen 1989/90:64.

6.2.2 Ratifikation av konventionen

Mitt förslag: Sverige ratificerar ILO-konventionen (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Det är önskvärt att Sverige tillträder konventionen. Den står i god överensstämmelse med den svenska grundsynen på arbetsmiljöpolicens innehåll. De krav som ställs i konventionsbestäm-

melserna uppfylls huvudsakligen av arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och de med stöd av dessa författningar utfärdade föreskrifterna.

Jag tar nu upp frågan om det kan finnas avvikelser mellan konventionens krav och svensk lagstiftning.

Enligt konventionens artikel 8(a) skall samordningsansvaret för skyddsåtgärder på gemensamma arbetsställen åvila huvudentreprenören eller annan person eller organ med kontroll- eller primäransvar för verksamheten på byggarbetsplatsen. Den samordningsansvarige skall se till att föreskrivna skyddsåtgärder koordineras. Han skall också, i den utsträckning som föreskrivs i nationell lagstiftning, ansvara för att de vidtas. Om den samordningsansvarige inte vistas på arbetsstället skall han enligt konventionens artikel 8(b) utse en behörig person att för hans räkning svara för att samordna och genomföra åtgärder enligt punkt (a). Varje arbetsgivare skall enligt artikel 8(c) förbli skyldig att, vad avser de egna arbetstagarna, ansvara för att de föreskrivna åtgärderna vidtas.

Enligt 3 kap. 7 § första stycket arbetsmiljölagen ligger ansvaret för samordningen av skyddsåtgärder på gemensamma arbetsställen för byggnadsverksamhet i första hand på byggherren. Ansvaret kan överlåtas till någon som bedriver verksamhet på arbetsstället. Arbetsgivare och arbetstagare som är verksamma på arbetsstället har enligt tredje stycket skyldighet att följa de anvisningar som byggherren lämnar.

Entreprenörföreningen har påpekat att en byggherre ofta inte är att anse som arbetsgivare i konventionens mening, eftersom byggherren normalt saknar egna anställda på byggarbetsplatsen. Mot bakgrund härav har entreprenörföreningen ifrågasatt om lydelsen av 3 kap 7 § arbetsmiljölagen överensstämmer med innehållet i konventionens artikel 8(a).

För egen del anser jag inte att det råder bristande överensstämmelse mellan artikel 8(a) och den svenska lagstiftningen. Samordningsansvaret skall enligt konventionen utövas antingen av den dominerande entreprenören eller av annan person eller annat organ som har kontroll eller ansvar för övergripande frågor på arbetsplatsen. Det är inte något krav att den samordningsansvarige skall ha egna anställda på byggarbetsstället.

Den omständigheten att byggherren inte ansvarar för att skyddsåtgärder vidtas torde inte utgöra något ratifikationshinder med hänsyn till den hänvisning som i detta sammanhang görs till nationell lagstiftning. Detsamma gäller kravet på att byggherren skall utse en ersättare när han inte är närvarande på byggarbetsstället.

Det krav, som i konventionens artikel 9 ställs på att de som utformar och planerar ett byggnadsprojekt skall beakta de arbetsmiljörisker, som kan aktualiseras under byggnads- och anläggningsarbete, saknar för närvarande motsvarighet i svensk arbetsmiljölagstiftning. Jag har i avsnitt 6.1 föreslagit att en grundläggande bestämmelse om arbetsmiljöansvar för byggherrar, tillverkare av prefabricerade byggnadskonstruktioner, arkitekter, konstruktörer och andra, som medverkar vid projekteringen av ett byggnadsföretag, införs i arbetsmiljölagen. Ansvaret skall gälla såväl under byggskedet som vid det framtida brukandet av byggnaden eller anläggningen. Genom den föreslagna bestämmelsen kommer Sverige att uppfylla kraven i artikel 9.

Arbetskyddsstyrelsen har tidigare pekat på en skillnad mellan konventionens artikel 11(d) och bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Enligt artikel 11(d) har arbetstagare skyldighet att utan dröjsmål rapportera till närmaste arbetsledare och till skyddsombud, om sådant finns, om varje händelse som kan medföra en risk och som de inte själva på ett tillfredsställande sätt kan åtgärda.

Enligt min mening uppfylls konventionens krav i detta hänseende genom innehållet i 3 kap. 4 § i arbetsmiljölagen. Där regleras arbetstagares skyddsansvar. En arbetstagare skall enligt första stycket i denna bestämmelse följa givna föreskrifter och iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Han skall vidare underrätta företrädare för arbetsgivaren eller skyddsombud om sådant som innebär omedelbar och allvarlig fara för liv och hälsa.

Även kravet i artikel 30 punkt 1 att arbetsgivaren under vissa förhållanden skall tillhandahålla personlig skyddsutrustning utan kostnad för arbetstagarna har tidigare framförts som ett ratifikationshinder av arbetarskyddsstyrelsen, eftersom den svenska lagstiftningen saknar motsvarande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 7 § arbetsmiljölagen skall personlig skyddsutrustning användas om inte betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall kan nås på annat sätt. Utrustningen skall tillhandahållas genom arbetsgivarens försorg. Häri ligger enligt vad som framhölls av föredragande statsrådet i propositionen 1976/77:149 om arbetsmiljölagen m. m., att arbetsgivaren är skyldig att bekosta den personliga skyddsutrustningen, om inte annan överenskommelse träffats. Detta får anses innebära att svensk lagstiftning på ett tillräckligt sätt överensstämmer med kraven i konventionens artikel 30. Bedömningen är gjord bl. a. mot bakgrund av hänvisningen till nationell lagstiftning.

Rekommendationen, som kompletterar konventionen med detaljerade anvisningar, föranleder i sig ingen särskild åtgärd.

6.3 Tekniska anordningar

Min bedömning: Det bör för närvarande inte tas in en bestämmelse i arbetsmiljölagen om att arbetsmiljösynpunkter skall beaktas även vid projekteringen av tekniska anordningar.

Arbetsgruppens bedömning: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att erinra mot arbetsgruppens bedömning.

Skälen för min bedömning: Arbetarskyddsstyrelsen har i yttrande till arbetsgruppen föreslagit ett arbetsmiljöansvar även för den som sysslar med konstruktion och planering av maskiner och andra tekniska anordningar. Enligt arbetsgruppen finns det knappast något behov av sådana bestämmelser.

Arbetsgruppen har pekat på skillnaderna mellan byggprocessen och pro-

jekteringen av tekniska anordningar. Den senare sker i allmänhet inom samma verksamhet som tillverkningen. Det är inte, som i byggprocessen, vanligt att arbetet efter ritningarna är uppdelat mellan olika entreprenörer. Ritningarna brukar inte heller utgöra underlag för tillfälliga arbetsplatser med de speciella problem det medför ur arbetsmiljösynpunkt. I 3 kap. 8 § arbetsmiljölagen finns det för övrigt en bestämmelse om allmänna skyldigheter i skyddshänseende för tillverkare, importörer, överlåtare och upplåtare av tekniska anordningar.

Arbetsrättsstyrelsen har i sitt remissvar inte haft någon invändning mot arbetsgruppens ställningstagande. Detsamma gäller för övriga remissinstanser. Själv är jag av samma uppfattning som arbetsgruppen. Vidare kan det, som arbetsgruppen påpekat, finnas skäl att avvakta erfarenheterna av den föreslagna bestämmelsen om arbetsmiljöansvar vid projektering av byggnader och anläggningar.

6.4 Arbetsmiljöansvar för upplåtare av lokal eller markområde

Mitt förslag: Arbetsmiljölagen kompletteras så att yrkesinspektionen får möjlighet *dels* att meddela förbud mot vidare upplåtelse av ett utrymme under jord, *dels* att förelägga den, som upplåter en lokal, ett markutrymme eller ett utrymme under jord som arbetslokal eller som personalutrymme, skyldighet att utföra undersökningar av skyddsförhållanden inom upplåtna utrymmen.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. Landstingsförbundet har uttalat att någon lagändring i detta avseende inte behövs.

Skälen för mitt förslag: I en promemoria 1986-09-18 från arbetsrättsstyrelsen föreslås *dels* att förbud mot upplåtelse skall kunna omfatta även ett utrymme under jord, *dels* att den som upplåter gruva eller berggrum skall kunna åläggas att t.ex. utföra geologisk undersökning, bergbesiktning eller radonmätning.

I 3 kap. 2–11 §§ finns föreskrifter om skyddsansvar för olika grupper. Skyddsansvaret speglar de krav som finns i 2 kap. om arbetsmiljöns beskaffenhet. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § om att yrkesinspektionen kan meddela föreläggande eller förbud anknyter till reglerna i 3 kap. 2–11 §§.

Skyddsansvaret i 3 kap. 11 § gäller den som råder över ett arbetsställe eller upplåter lokal eller markområde för arbete eller såsom personalutrymme. Ansvaret uttrycks genom en hänvisning till 7 kap. 8 och 9 §§.

Enligt 7 kap. 8 § kan yrkesinspektionen, om det på ett arbetsställe föreligger förhållande som innebär risk för ohälsa eller olycksfall för någon som arbetar där, rikta föreläggande eller förbud mot den som råder över arbetsstället, även när denne inte är arbetsgivare i förhållande till den som utsätts för risken. Av arbetsmiljölagens förarbeten (prop. 1976/77:149

s. 423–424) framgår dock att 7 kap. 8 § inte är tillämplig på den som endast uppträder som uthyrare utan att själv bedriva verksamhet på arbetsstället.

Det förekommer att nedlagda gruvgångar eller andra underjordsutrymmen hyrs ut t. ex. som lagerlokaler utan att uthyraren har någon egen verksamhet på platsen. De företag som är arbetsgivare för den personal som arbetar i lagerutrymmena har sällan någon praktisk möjlighet att undersöka utrymmet med avseende på risk för exempelvis radonotterexposition eller stenfall. Det är ofta naturligt att sådana undersökningar görs av uthyraren. Denne kan genomföra undersökningarna återkommande under en längre tidsrymd medan hyresgästerna växlar. Vidare har uthyraren normalt tillgång till hela bergutrymmet, gruvan etc. medan varje hyresgäst kanske bara hyr en begränsad del.

7 kap. 9 § arbetsmiljölagen ger yrkesinspektionen möjlighet att meddela förbud mot en upplåtare. Sådana förbud bör kunna omfatta även utrymmen under jord. Jag håller också med arbetsgruppen om att den andra delen av den föreslagna bestämmelsen är behövlig.

6.5 Samordningsansvaret på gemensamma arbetsställen

Mitt förslag: Yrkesinspektionen skall kunna bestämma att ansvaret för samordning av skyddsåtgärder på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 § skall kunna återföras till byggherren då denne överlåtit ansvaret till någon annan.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller inte haft något att erinra mot det.

Skälen för mitt förslag: Enligt 3 kap. 7 § har en byggherre och den som råder över ett fast driftsställe ansvar för samordningen av skyddsåtgärder på ett gemensamt arbetsställe. På ett annat gemensamt arbetsställe än en byggarbetsplats eller ett fast driftsställe kan de som bedriver arbete där komma överens om att en av dem skall ha samordningsansvar.

Enligt 7 kap. 6 § kan yrkesinspektionen besluta vem som skall ha samordningsansvar på ett gemensamt arbetsställe. Det kan ske när det inte finns någon på arbetsstället som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §. Det kan också ske när det finns särskilda skäl, t. ex. när den samordningsansvarige är uppenbart olämplig för uppgiften. Ansvaret kan dock inte läggas på byggherren om denne överlåtit ansvaret och inte driver verksamhet på arbetsstället. Detta har visat sig vara en brist.

Arbetsgruppen har föreslagit att yrkesinspektionen skall få möjlighet att återföra samordningsansvaret till byggherren. Jag håller med arbetsgruppen om att en sådan möjlighet bör finnas. Ingripande från yrkesinspektionen bör exempelvis kunna ske när byggherren har överlåtit ansvaret och inte någon som driver verksamhet på det gemensamma arbetsstället är lämplig att ta hand om samordningen av skyddsåtgärderna. Förutsättning-

6.6 Föreläggande och förbud vid överlåtelse av verksamhet eller egendom

Min bedömning: Några nya bestämmelser om verkan av föreläggande och förbud efter överlåtelse av verksamhet eller egendom bör för närvarande inte föreslås.

Arbetsgruppens bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom LO accepterar arbetsgruppens bedömning.

Skälen för min bedömning: Enligt arbetsmiljölagen kan en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande eller ett förbud mot den som har skyddsansvar enligt lagen. Det händer att den verksamhet eller egendom som berörs byter ägare eller innehavare innan de påkallade åtgärderna har vidtagits. Det kan leda till att tillsynsmyndighetens förfarande måste avbrytas. Ibland måste förfarandet påbörjas på nytt mot en ny person. Det innebär naturligtvis alltid en tidsförlust.

Från arbetstagarhåll har det gjorts gällande att det ibland uppstår problem som hänger samman med att företag byter ägare efter det att yrkesinspektionen meddelat ett föreläggande eller ett förbud. Krav har ställts på införande av bestämmelser om att förbud och förelägganden skall gälla för en ny ägare eller innehavare till dess påkallade åtgärder har vidtagits.

För att ta reda på om det är vanligt med problem på grund av överlåtelse av verksamhet eller egendom i samband med ett föreläggande eller ett förbud gjorde arbetsgruppen en enkät hos de olika yrkesinspektionsdistrikten. Enligt enkätsvaren har distrikten endast undantagsvis haft sådana problem. Arbetsgruppen begärde också in synpunkter från arbetarskyddsstyrelsen. I en promemoria som överlämnades till arbetsgruppen förklarade arbetarskyddsstyrelsen att den fått åtskilliga förfrågningar om sådana problem. En svårighet har varit att få kännedom om det formella tillvägagångssättet vid överlåtelsen för att ta reda på om föreläggandet eller förbudet fortfarande gäller.

Den mest radikala åtgärden för att lösa problemen skulle vara att införa en regel om att förelägganden och förbud som har utfärdats mot en viss verksamhet eller berör viss egendom skall fortsätta att gälla även efter en överlåtelse. Varken arbetarskyddsstyrelsen eller arbetsgruppen har velat ställa sig bakom ett sådant förslag.

Även en sådan lösning skulle emellertid kunna medföra problem. Det kan vara svårt att avgöra om det är fråga om samma verksamhet eller en ny verksamhet för vilken beslutet inte kan gälla. Det kan också vara så att verksamheten överlåtits till någon för vilken arbetsmiljölagens regler i det aktuella avseendet inte gäller. Ett exempel på det kan vara föreläggande om personalrum för en verksamhet som överlåtits till en ensamföretagare.

Om ett förbud skulle följa viss egendom, t.ex. en bristfällig maskin, oberoende av ägarbyten skulle det vara nödvändigt för en köpare att på något sätt kunna kontrollera om förbud föreligger eller inte. Detta skulle förutsätta någon form av register, vilket skulle bli så resurskrävande att det knappast kan bedömas som realistiskt.

Ett alternativ kunde var att införa en direkt skyldighet för den som fått ett föreläggande eller ett förbud att omedelbart anmäla en överlåtelse. Skyldigheten skulle kunna göras direkt straffsanktionerad. Inte heller en sådan lösning har arbetarskyddsstyrelsen och arbetsgruppen velat föreslå. Arbetsgruppen har pekat på möjligheten i 5 § lagen (1985:206) om viten att förelägga en ägare eller innehavare att, om hans rättställning upphör, lämna uppgift om den nye innehavarens namn och adress. Arbetsgruppen har vidare hänvisat till att en äganderättsövergång inte sällan ändrar förutsättningarna helt när det gäller att välja myndighetsåtgärder för att komma till rätta med problem.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att problemen inte tycks vara så stora att de komplicerade lösningar som står till buds bör genomföras.

7 Arbetsolycksutredningen

7.1 Arbetsmiljöbrott och arbetsolyckor

Mitt förslag: En ny straffreglering av arbetsmiljöbrott införs i brottsbalken. Enligt den nya regleringen skall den kunna dömas för arbetsmiljöbrott som i enlighet med 3 kap. 7, 8 eller 9 § brottsbalken vållar annans död, kroppsskada eller sjukdom eller framkallar fara för att detta skall kunna inträffa om brottet begås genom att han uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i enlighet med arbetsmiljölagen för att förebygga ohälsa eller olycksfall.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att en ny bestämmelse om arbetsmiljöbrott skall införas i brottsbalken och att den nya bestämmelsen skall tillämpas i stället för 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken när brottet begåtts i arbetsmiljön. Enligt utredningens förslag skall den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön dömas för arbetsmiljöbrott, om någon till följd av detta avlider, drabbas av sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, eller utsätts för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Straffet skall enligt förslaget vara böter eller fängelse i högst två år eller om brottet är grovt, fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland arbetarskyddsstyrelsen, LO och TCO har varit positiva till utredningens förslag. Flertalet remissinstanser, särskilt de juridiska, har emellertid varit negativa till förslaget. Kritiken, som till övervägande del varit av lagteknisk karaktär, har bl. a. grundats på att man ansett det olämpligt med olika straffskalor

beroende på om en arbetstagare eller någon annan skadats. Vidare har remissinstanserna bl. a. påpekat att det kan förefalla stötande om det skulle räcka med oaktsamhet för att man skall kunna dömas för framkallande av fara för en arbetstagare medan det krävs att oaktsamheten är grov om man framkallar fara för någon annan.

Skälen för mitt förslag: Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren som har att uppfylla de krav som arbetsmiljölagstiftningen ställer. Det innebär att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall. Även arbetstagaren har skyldighet att medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö.

Det viktiga, förebyggande arbetet för en säker arbetsmiljö skall alltså ske på arbetsplatserna i samverkan. Arbetet för en säker arbetsmiljö skall ses som en del i produktionen och ingå som en naturlig del i företagets verksamhet och skall aktivt ledas av företagets ledning.

För att säkerställa att den förebyggande verksamheten mot risker och skador i arbetsmiljön upprätthålls, krävs, såsom utredningen framhållit, bl. a. att det finns ett system med effektiva straffrättsliga sanktioner vid vissa typer av överträdelse av de skyldigheter som någon har till följd av bestämmelserna i arbetsmiljölagstiftningen. Sanktionssystemet bör ha sådan skärpa att vikten av att gällande bestämmelser iakttas framstår klart. Likaså bör ansvarsförhållandena vid överträdelse av lagstiftningen klargöras så tydligt som möjligt. Detta behövs också för att förhindra att en bristande efterlevnad av arbetsmiljölagstiftningen ger ekonomiska fördelar i förhållande till konkurrerande företag som bedriver ett ambitiöst skyddsarbete.

De straffbestämmelser som i dag främst kan bli tillämpliga i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud är brottsbalkens regler om vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan. Dessa straffbestämmelser förknippas oftast med trafikbrott eller skador som uppstått till följd av våld mellan enskilda personer. Polis, åklagare och domstolar har en mycket stor erfarenhet av sådana brott.

Deras erfarenhet av och kunskap om brott mot arbetsmiljöreglerna är mer begränsad. Redan detta förhållande talar enligt utredningen för att en särskild reglering bör införas som tar sikte på fall där någon åsidosätter sina skyldigheter att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön. Förutom det pedagogiska värdet i att dessa brott får en särskild reglering skulle en sådan ordning också på ett tydligare sätt markera de särskilda krav på aktsamhet som gäller i syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön.

En särskild straffbestämmelse om arbetsmiljöbrott skulle enligt utredningen också underlätta bedömningen av om det finns skäl att väcka talan om att döma ut företagsbot genom att anknytningen till de skyldigheter som gäller för en viss verksamhet markeras tydligare.

När det gäller frågan om en sådan reglering bör införas i brottsbalken eller i t. ex. arbetsmiljölagen förordar utredningen att bestämmelserna placeras i brottsbalken. Redan nu döms ju den som genom oaktsamhet,

vare sig det skett i arbetsmiljön eller någon annanstans, orsakat att någon avlider eller drabbas av kroppsskada eller utsätts för allvarlig fara för det enligt brottsbalkens regler.

Visserligen kommer bedömningen av om ett förfarande är straffbart enligt särskilda bestämmelser om arbetsmiljöbrott att bli beroende av bestämmelserna i arbetsmiljölagstiftningen. Detta ser utredningen dock inte som något hinder mot en placering i brottsbalken. Redan nu finns sådana brottsbalksbrott som förutsätter att någon skall ha åsidosatt sina skyldigheter enligt annan lagstiftning, t. ex. döms den för bokföringsbrott som åsidosatt sina skyldigheter enligt bokföringslagen. Brottsbalken är det centrala lagverket på straffrättens område. Visserligen har specialstraffrätten utökats kraftigt sedan brottsbalkens tillkomst, men det utesluter inte att det finns starka skäl att samla så stor del som möjligt av de centrala straffbestämmelserna i brottsbalken. Detta gäller givetvis särskilt sådana brott som kan ha ett högt straffvärde (jfr. bl. a. JuU 1984/85:28 s. 23). Därigenom får termen brottsbalksbrott enligt utredningen också ett visst symbolvärde. En placering av arbetsmiljöbrotten i brottsbalken kan alltså ses som en särskild markering av straffvärdet vid denna typ av brottslighet.

Såsom jag redovisade i lagrådsremissen delar jag, i likhet med många av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, och då särskilt de som har en nära kontakt med arbetsmiljöfrågor, de allmänna utgångspunkter för en straffrättslig reglering som utredningen angivit. En förutsättning för att införa regler av det aktuella slaget är dock att dessa kan ges en utformning som är acceptabel från lagtekniska utgångspunkter.

Utredningen har i sitt betänkande redovisat två modeller för hur en reglering av arbetsmiljöbrott i brottsbalken skulle kunna utformas. Enligt den ena modellen skulle tre nya bestämmelser, nämligen om vållande till arbetstagares död, vållande till arbetsskada och framkallande av fara för arbetstagare, införas i brottsbalken. De skulle vara utformade ungefär som de tre bestämmelser som redan idag tillämpas och ha i stort sett samma straffskalor som gäller enligt dessa.

Enligt det andra alternativet, vilket förordades av utredningen, skulle den nya regleringen ske genom att *en* ny bestämmelse införs i brottsbalken. Bestämmelsen skulle utformas så att den omfattade alla de fall som täcks in av alternativet med tre paragrafer. Utredningen konstaterar att det kan vara tillfälligheter som avgör om en olycka inträffar eller om det stannar vid ett tillbud eller vilken effekten av en olycka blir och att det därför bör krävas endast oaktsamhet vid framkallande av livsfara eller fara för svår kroppsskada i arbetsmiljöbrott. Detta talade enligt utredningens mening för att hela regleringen i stället skulle tas in i en paragraf med effekten uppsatt i tre olika punkter. En konsekvens skulle bli att det för brott begånget i arbetsmiljön, oavsett effekten av det, krävdes samma subjektiva rekvisit, nämligen uppsåt eller oaktsamhet. Det skulle innebära en straffskärpning i förhållande till brottet "framkallande av fara för annan" eftersom det krävs grov oaktsamhet för att någon skall kunna dömas till ansvar för det brottet.

Ett flertal remissinstanser, särskilt de med rättsvårdande uppgifter, har ställt sig kritiska till utredningens förslag eller avstyrkt det.

Bl. a. Stockholms tingsrätt, Landstingsförbundet och SAF har ansett att den straffskärpning beträffande påföljden som förslaget innebär inte är motiverad.

När det gäller förslagets bestämmelse i förhållande till brottet framkallande av fara för annan har bl. a. riksåklagaren, domstolsverket, Stockholms tingsrätt, Föreningen Sveriges åklagare och Sveriges domareförbund framhållit att samma subjektiva rekvisit bör gälla vare sig den som utsätts för fara är arbetstagare eller annan. Det kan te sig stötande för såväl den åtalade som ur allmänhetens synvinkel att det skall anses allvarigare om — kanske t. o. m. vid samma tillfälle, t. ex. sprängningsolycka — en person utsätts för fara än om en annan person är den utsatte. Det finns således inte skäl till den straffskärpning det innebär om det skulle krävas oaktsamhet vid arbetsmiljöbrott och grov oaktsamhet vid samma brott som drabbar annan person.

Göta hovrätt och domstolsverket har också påpekat att det skulle föra alltför långt om all oaktsamhet inom arbetsmiljöområdet skulle medföra ansvar.

Domstolsverket och TCO har påpekat såsom en omotiverad nackdel att förslaget skulle medföra att preskriptionstiden i vissa fall förlängs från två till fem år.

Flera remissinstanser, t. ex. rikspolisstyrelsen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och domstolsverket, har ansett att förslagets utformning skulle medföra tolkningsproblem och gränsdragningsproblem i förhållande till de allmänna reglerna i 3 kap. brottsbalken.

SAF har ansett att uttrycken ohälsa och olycksfall bör definieras klarare om de skall förekomma i lagtext.

Såsom jag redovisade i lagrådsremissen, anser jag för egen del att stora delar av den kritik som riktats mot utformningen av utredningens förslag har fog för sig.

Den skärpning av straffskalan som utredningens förslag innebär har enligt utredningen inte varit avsedd att få till följd att strängare straff skall utdömas för arbetsmiljöbrott än för motsvarande allmänna brott. Det är, som jag då framhöll, därför önskvärt att samma straffskalor som nu gäller för de allmänna brotten kan bibehållas.

Utredningen har påpekat att det i vissa arbetsmiljöer kan föreligga sådana faror på grund av brister i arbetarskyddet att det endast på grund av de anställdas försiktighet inte inträffar någon arbetsolycka. För att komma tillrätta med sådana farliga arbetsmiljöer har utredningen ansett att det när det gäller framkallande av livsfara eller fara för svår kroppsskada eller svår sjukdom för arbetstagare endast bör krävas oaktsamhet och inte grov oaktsamhet som för det allmänna brottet framkallande av fara för annan. Jag förklarade mig i och för sig ha förståelse för denna uppfattning men fann, i likhet med vad ett flertal remissinstanser påtalat, att det skulle te sig säreget om förutsättningarna för straffbarhet formellt skulle vara olika beroende på om den som utsattes för fara var arbetstagare eller annan person. Jag framhöll emellertid i sammanhanget också att, även utan en formell ändring av oaktsamhetsgrunden, är kravet på den aktsamhet som arbetsgivare har att iaktta i arbetsmiljön större än vad som

allmänt kan krävas av andra personer till följd av den i arbetsmiljölagen föreskrivna särskilda skyldigheten att förebygga ohälsa och olycksfall.

Vid remissbehandlingen föreslog juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet en förenkling av utredningens förslag. Enligt nämnden skulle i brottsbalkens 3 kap. 10 § kunna införas en bestämmelse med innebörden att då brott som avses i 7–9 §§ begåtts av någon genom åsidosättande av vad som ålegat honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön, det skulle framgå av brottsrubriceringen att brottet begåtts i arbetslivet.

I lagrådsremissen förordade jag i nära anslutning till fakultetsnämndens förslag, att bestämmelsen, i stället för i enlighet med utredningens förslag, skulle utformas enligt följande. Om brott, som i 7–9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för *arbetsmiljöbrott* till straff som i nämnda lagrum sägs.

Enligt vad jag anförde innebär en på detta sätt utformad bestämmelse att de subjektiva rekvisiten liksom straffskalorna för de allmänna brotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada och framkallande av fara för annan kommer att gälla också vid arbetsmiljöbrott. Om något av dessa brott begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, skall han i stället dömas för arbetsmiljöbrott. Således krävs uppsåt eller oaktsamhet när det gäller åsidosättandet av föreskrifter eller annat åliggande för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön medan de subjektiva rekvisiten beträffande effekten av brottet kvarstår oförändrade. Arbetsgivaren eller den som annars åsidosatt sina skyldigheter kan således dömas för arbetsmiljöbrott oavsett om effekten av hans åsidosättande av skyddsföreskrifter eller liknande drabbar arbetstagare eller annan person.

Genom den konstruktion som jag förordade förlängs inte heller preskriptionstiden i förhållande till vad som nu gäller. Detta såg jag som en fördel, inte minst med tanke på att det kan vara ytterligt påfrestande att under en lång utredningstid vara misstänkt för att ha vållat en arbetskamrats kroppsskada.

Jag framhöll vidare att mitt förslag innebär att man undviker de gränsdragningsproblem som remissinstanserna befarat vid den konstruktion som utredningen förordat.

Även med de av mig förordade förändringarna i förhållande till utredningens förslag har *lagrådet* avstyrkt att den föreslagna bestämmelsen införs. Enligt *lagrådet* är bestämmelsen ägnad att skapa osäkerhet om sammanhangen och att leda till tolkningsproblem som inte vägs upp av den fördel som avses bli uppnådd.

Den nackdel med förslaget som *lagrådet* i första hand pekat på är den i bestämmelsen intagna allmänna hänvisningen till vad som åligger någon enligt arbetsmiljölagstiftningen. *Lagrådet* framhåller att det av remissen framgår att därmed inte endast avses arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag utan även åtskillig annan lagstiftning

som inte ens i motiven uttömmande preciserats utan endast angetts exemplifierande. Enligt lagrådets mening kan en så oprecis bestämning av brottsrekvisiten inte godtas.

För egen del har jag förståelse för lagrådets invändning i detta hänseende. Jag är därför beredd att förorda att hänvisningen i bestämmelsen inskränks till att avse arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen samt sådana föreskrifter som meddelats med stöd härav. Visserligen kommer en sådan inskränkning att medföra att ansvar för arbetsmiljöbrott kommer att vara uteslutet vid vissa fall av åsidosättanden av skyldigheter som är väsentliga från arbetsmiljösynpunkt. Jag tänker i det sammanhanget bl. a. på bestämmelserna i fartygssäkerhetslagen. Fördelarna med att straffbestämmelserna får en klarare avgränsning måste dock anses överväga nackdelarna av att en del fall som väl skulle förtjäna att betecknas som arbetsmiljöbrott istället föranleder ansvar enligt bestämmelserna om vållande till kroppsskada eller annans död eller framkallande av fara för annan.

Lagrådet har emellertid framfört kritik som kvarstår även med en sådan begränsning av hänvisningen i 10 § som jag nu förordat. Lagrådet har således påpekat att det finns goda skäl för att det i arbetsmiljölagen inte införts någon kriminalisering av de mer allmänt formulerade skyldigheter som finns föreskrivna i lagen. Från den utgångspunkten framstår det emellertid enligt lagrådet också som mindre lämpligt att den i brottsbalken upptagna straffbestämmelsen knyts till sådana skyldigheter genom en allmän hänvisning till vad som åligger någon enligt arbetsmiljölagen.

I likhet med lagrådet anser jag att en allmän kriminalisering av skyldigheterna enligt arbetsmiljölagen från flera olika synpunkter skulle vara direkt olämplig. Det är bl. a. mot den bakgrunden som jag funnit det lämpligt att, vid sidan av de särskilda straffbestämmelserna i arbetsmiljölagen, anknyta det straffansvar som behövs för att upprätthålla kraven på trygga och säkra arbetsmiljöer till de allmänna bestämmelser som redan finns i brottsbalken och som tar sikte på kraven att iakta aktsamhet i syfte att undvika att andra människor drabbas av skador eller utsätts för fara. Av naturliga skäl är det i ett sådant sammanhang inte möjligt att precisera kraven i lagtext. En viktig faktor för hur långtgående krav som kan ställas är emellertid i vad mån personer intar en s. k. garantställning eller med andra ord har en särskild skyldighet att avvärja vissa typer av risker. Helt oberoende av om det i lagen tas in en särskild hänvisning är det uppenbart att bl. a. bestämmelserna i arbetsmiljölagen måste beaktas vid den bedömningen. I motsats till den uppfattning som lagrådet givit uttryck för anser jag att det måste framstå som en fördel att detta också uttryckligen framgår av lagtexten. Några särskilda tolkningsproblem uppkommer inte heller genom en sådan ordning.

Jag vill emellertid i sammanhanget framhålla att det genom förslaget till ändringar i arbetsmiljölagen sker en skärpning av arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön. Bl. a. föreslår jag att det i 3 kap. 2 a § införs en bestämmelse som anger en skyldighet för arbetsgivaren att systematiskt leda, planera och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagen och med stöd av lagen meddelande föreskrifter. Arbetsgivaren skall bl. a. fortlöpande undersöka

riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds därav. Mitt förslag anknyter i den delen nära till de principer som brukar tillämpas vid fastställande av straffrättsligt s. k. företagaransvar. De skärpta bestämmelserna i arbetsmiljölagen skall självfallet beaktas vid bedömningen av om en arbetsgivare varit oaktsam på ett sådant sätt att ansvar för arbetsmiljöbrott kan komma i fråga.

Lagrådet har vidare anfört att den föreslagna bestämmelsen innebär att domstolarna ställs inför en prövning av kausaliteten som kan medföra problem. Vad lagrådet synes avse är att det i ett enskilt fall väl kan vara så att den tilltalade på ett allvarligt sätt åsidosatt sina skyldigheter enligt arbetsmiljögästiftningen men att ansvar är uteslutet därför att åsidosättandet inte kan visas ha varit kausalt i förhållande till den straffbara effekten. I det hänseendet skiljer sig emellertid inte mitt förslag från vad som redan nu gäller. Vill man undvika ett sådant resultat skulle det krävas att åsidosättanden av skyldigheter enligt arbetsmiljölagen kriminaliserades utan något krav på en särskild effekt — något som, som jag nyss nämnt, såväl lagrådet som jag anser att det finns goda skäl emot.

Som ytterligare en nackdel med mitt förslag har lagrådet angivit att bestämmelsen kan bli tillämplig även om den som utsatts för fara, avlidit eller åsamkats kroppsskada eller sjukdom inte är arbetstagare eller annan med sådan enligt arbetsmiljölagen likställd person. Lagrådet anser att detta framstår som en egendomlighet som kan fördunkla brottets skyddsobjekt eller skyddsintresse till förfång för domstolarnas möjlighet att finna stöd i dessa begrepp vid tillämpningen av bestämmelsen.

Lagrådets synpunkt i denna del skulle i och för sig kunna tillgodoses genom en omformulering av den föreslagna bestämmelsen. Även vid sidan av att bestämmelsen härigenom med nödvändighet skulle bli lagtekniskt komplicerad (jfr. 1 kap 2 § arbetsmiljölagen) finns det emellertid starka skäl för att i det aktuella hänseendet bibehålla den av mig förordade utformningen av bestämmelsen. Det är således långt ifrån ovanligt att även andra personer än arbetstagare besöker eller av andra orsaker tillfälligt uppehåller sig på en arbetsplats. Det kan då självfallet inte uteslutas att dessa drabbas av skador eller utsätts för fara till följd av brister i arbetsmiljön. Om den ansvarsgrundande gärningen således består i ett åsidosättande av skyldigheten enligt arbetsmiljölagen är det enligt min mening naturligt att brottet bedöms som arbetsmiljöbrott även om någon utomstående drabbas. Särskilt tydligt är detta om såväl arbetstagare som utomstående drabbas till följd av samma åsidosättande. Utredningens förslag utgick från en skillnad i det straffrättsliga skyddet mellan arbetstagare och annan. Detta förslag, som senare biträdades av lagrådet, utsattes emellertid för en massiv kritik av de juridiska instanserna. Härtil kommer att arbetstagarbegreppet i vissa hänseenden inte är helt lättolkat och en anknytning till detta härigenom skulle kunna ge upphov till tolkningsproblem som inte framstår som sakligt motiverade med hänsyn till intresset att uppnå en kriminalpolitiskt lämplig avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde.

Såsom jag redan nämnt synes emellertid den kritik som jag nu berört inte i sig ha varit avgörande för lagrådets ställningstagande. Snarare synes

detta främst ha sin bakgrund i att lagrådet inte ansett att förslaget är ägnat att medföra sådana fördelar att dessa kan väga upp de nackdelar som förslaget enligt lagrådets mening kan medföra. Lagrådet har således som en mer grundläggande fråga framhållit vad som egentligen skall uppnås med den nya bestämmelsen. Enligt lagrådet förefaller det huvudsakliga skälet vara av pedagogisk art. Lagrådet synes mena att ett sådant skäl inte bör tillmätas någon mer avgörande betydelse.

I den delen kan jag inte dela lagrådets uppfattning. Enligt min mening är det en viktig och betydelsefull princip att strafflagsstiftningen utformas så att såväl de som mer direkt berörs av olika straffbestämmelser som allmänheten i stort kan bilda sig en uppfattning om vilka typer av förfaranden som är kriminaliserade. Ett medel för att leva upp till en sådan princip är att söka finna lämpliga och upplysande brottsteckningar för olika former av brott. Vid utarbetandet av brottsbalken lades en stor vikt vid denna uppgift (Jfr. t. ex. prop. 1962:10 s. B 44).

Att åsidosättandet av skyldigheter enligt arbetsmiljölagen föranleder ansvar enligt brottsbeteckningar som normalt förknippas med helt andra typer av förfaranden är från denna utgångspunkt mindre lämpligt. Detta gäller särskilt med tanke på att straffansvar i de aktuella fallen regelmässigt brukar grunda sig på principen för s.k. företagaransvar. Detta innebär att den åtalade gärningen ofta består av en underlåtenhet av något slag vars relevans för den straffbara effekten sammanhänger med den garantställning som följer av skyldigheterna enligt arbetsmiljölagen. Enligt min mening måste det anses vara av ett betydande pedagogiskt värde om, som enligt mitt förslag, brottets typ direkt framgår av straffbestämmelsen och att det i denna finns en direkt hänvisning till de särskilda skyldigheter som gör att bestämmelsen kan bli tillämplig. Detta gäller inte minst vid bedömningen av om det finns skäl att väcka talan om företagsbot, vilket alltid förutsätter att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av särskilda skyldigheter som är förenade med näringsverksamhet.

Av de skäl som jag nu redovisat anser jag, i motsats till lagrådet, att det i brottsbalken bör införas en särskild bestämmelse om arbetsmiljöbrott. Som jag tidigare berört anser jag dock att den i förhållande till det förslag som jag redovisade i lagrådsremissen bör inskränkas till att avse åsidosättanden av vad som ålegat någon i enlighet med arbetsmiljölagen.

Enligt gällande regler förutsätter åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom, när brottet inte är grovt, att målsägande angett det till åtal och att åtalet är påkallat ur allmän synpunkt. Vad gäller arbetsolyckor krävs dock inte någon målsägandeargivelse.

I samband med att ett förslag om borttagande av kravet på målsägandeargivelse behandlades, berördes även frågan om när åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom skulle vara påkallat ur allmän synpunkt. Det uttalades då att det mot bakgrund av den vikt som arbetsmiljöfrågorna numera tillmätts torde vara ställt utom allt tvivel att det förhållandet att arbetsgivaren har brutit mot en regel i arbetsmiljölagsstiftningen eller en föreskrift som meddelats med stöd därav utgör ett skäl för åtal (prop. 1979/80:66). Eftersom detta förhållande oftast torde föreligga vid arbetsolyckor som medför kroppsskada talar detta för att någon sådan inskränk-

ning i åtalsrätten inte bör föreligga när det gäller det nu föreslagna arbetsmiljöbrottet. I praktiken har inskränkningen inte heller fyllt någon funktion. Jag delar därför utredningens uppfattning att det inte skall finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal för arbetsmiljöbrott.

7.2 Anmälningsskyldighet vid arbetsolycka

Min bedömning: Arbetsgivarens skyldighet att anmäla arbetsolyckor till yrkesinspektionen bör för närvarande inte utvidgas.

Någon straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att till polisen anmäla en arbetsolycka som medfört dödsfall eller svårare personskada bör inte införas.

Inte heller arbetsolycksutredningens förslag att införa bestämmelser om en förseningsavgift i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring bör nu genomföras.

Utredningens förslag: Arbetsgivarens anmälningsskyldighet utökas till alla arbetsskador som inte är av lättare art. För arbetsgivaren införs en skyldighet att omedelbart underrätta polisen om arbetsolyckor som lett till dödsfall eller svårare personskada. Ändringarna görs i 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

En förseningsavgift införs i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring för den arbetsgivare som inte omedelbart fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 1 § i den lagen. Avgiften skall utgå med 500 kr. om arbetsgivaren inte inom fjorton dagar från det han har fått kännedom om att en arbetsskada har inträffat uppfyller sin skyldighet att göra anmälan till försäkringskassan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har uttalat sig i frågan har när det gäller utvidgningen av arbetsgivarens anmälningsskyldighet till yrkesinspektionen inte haft något att erinra mot förslaget. När det däremot gäller att införa en underrättelseskyldighet till polisen har de remissinstanser som yttrat sig riktat kritik mot utredningens förslag. Flertalet remissinstanser har varit positiva till förslaget om en förseningsavgift. Flera har emellertid varit kritiska, bl. a. försäkringsöverdomstolen, riksförsäkringsverket och SAF.

Skälen för min bedömning: Arbetsgivarna är idag enligt 2 § arbetsmiljöförordningen skyldiga att anmäla till yrkesinspektionen olycksfall eller annan skadlig inverkan som har föranlett dödsfall eller svårare personskada eller som samtidigt har drabbat flera arbetstagare. Dessutom skall anmälan göras till försäkringskassan av arbetsskador och arbetssjukdomar enligt bestämmelser i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

När det gäller anmälningar till yrkesinspektionen kan det konstateras att det föreligger brister i efterföljden av bestämmelsen i arbetsmiljöförordningen. Till en del kan dessa bero på svårigheten att avgöra vad som är

svårare personskada. Enligt min mening undanröjs problemet inte nämnvärt med den föreslagna utvidgningen av anmälningsskyldigheten. Det är inte heller förenligt med förslagen om det lokala arbetsmiljöarbetet och yrkesinspektionens förändrade roll att göra en sådan utvidgning. Däremot måste bl. a. yrkesinspektionen verka för att den nuvarande skyldigheten följs på ett bättre sätt. Det bör bl. a. uppmärksammas att skyldigheten är straffsanktionerad.

När det gäller förslaget att införa en underrättelseskyldighet till polisen har jag tagit fasta på de synpunkter som de flesta remissinstanser har gett uttryck för. Någon sådan skyldighet bör för närvarande inte införas. Jag anser det emellertid mycket angeläget att, som utredningen starkt understrekit, samarbetet mellan yrkesinspektionen och polisen intensifieras och effektiviseras. Jag ansluter mig också i övrigt till de synpunkter som utredningen lämnat när det gäller sanktionssystemets roll i tillsynsarbetet. Jag återkommer till dessa frågor i nästa avsnitt som behandlar arbetarskyddsverkets roll (avsnitt 8).

Jag finner, med anledning av de synpunkter som lämnats av flera remissinstanser, det inte heller lämpligt att nu ersätta straffansvar i lagen om arbetsskadeförsäkring med en förseningsavgift så som utredningen föreslagit. Det är emellertid angeläget att bl. a. försäkringskassorna ser till att arbetsskadeanmälningarna snabbt kommer in, bl. a. med hänsyn till behovet av aktuell information om arbetsskadorna i tillsynsarbetet och för arbetsskadestatistiken.

8 Arbetarskyddsverkets roll

Min bedömning: Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens tillsynsuppgifter kommer att utvidgas och förändras, om mina tidigare förslag genomförs. Vidare ökar behovet av samarbete med andra myndigheter, bl. a. på socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdena. Arbetarskyddsverket måste därför fortsätta att utveckla och förnya verksamheten så att resurserna blir utnyttjade så effektivt som möjligt.

Skälen för min bedömning: Arbetarskyddsverkets arbete är av avgörande betydelse för att intentionerna på arbetsmiljöområdet skall kunna förverkligas. Jag har tidigare redovisat mina förslag till ändringar i arbetsmiljölagen och brottsbalken. Förslagen innebär bl. a. att arbetsgivarnas ansvar för ett systematiskt arbetsmiljöarbete klargörs och att de får ett ansvar för att det på arbetsstället bedrivs en på lämpligt sätt organiserad rehabiliterings- och arbetsanpassningsverksamhet. Vidare ändras den grundläggande bestämmelsen om arbetsmiljöns beskaffenhet så att frågorna om arbetets organisation och innehåll samt den enskilde arbetstagarens inflytande över arbetssituationen lyfts fram. Produktsäkerhets- och produktkontrollregleringen i arbetsmiljölagen utvidgas och det införs ett nytt

skyddsansvar för projektering vid byggnads- och anläggningsarbete. Ett särskilt arbetsmiljöbrott förs in i brottsbalken.

Kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vad som ofta kallas internkontroll, kommer att ändra på förutsättningarna för yrkesinspektionens inspektionsverksamhet. Genom de krav på dokumentation, bl. a. i form av handlingsplaner, och på ledning och organisation av arbetsmiljöarbetet, som kommer att kunna ställas med stöd av den föreslagna bestämmelsen kommer tillsynen att på ett mer effektivt sätt kunna inriktas på s. k. systemtillsyn. Vad som därvid tidigare har uttalats om denna inriktning av tillsynsverksamheten gäller naturligtvis fortfarande (se bl. a. prop. 1986/87:100, bil. 12, sid. 110–115). Tillsynen måste bedrivas på ett sådant sätt att den även säkerställer att det av arbetsgivaren bedrivna arbetsmiljöarbetet ger en tillfredsställande arbetsmiljö. Kontroll av den faktiska arbetsmiljön kan emellertid i många fall ske mer stickprovsmässigt. Tillsynen måste vidare anpassas till de mindre företagens situation.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1990/91 bl. a. utfärdat de riktlinjerna för arbetarskyddsverket att den modernisering som pågår måste genomföras så att systemtillsynen kan vara införd under budgetåret. Enligt de av regeringen den 14 juni 1990 beslutade myndighetsspecifika direktiven för verkets anslagsframställning för budgetåren 1992/93–1994/95 skall arbetarskyddsstyrelsen i den fördjupade anslagsframställningen för dessa budgetår närmare redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av bl. a. dessa riktlinjer. När de närmare formerna för systemtillsynen och övriga arbetsformer i tillsynsarbetet bestäms bör det föreslagna ansvaret för den s. k. internkontrollen beaktas.

I en revisionsrapport den 27 november 1990 har riksrevisionsverket (RRV) redovisat en granskning av yrkesinspektionens inspektionsverksamhet. I rapporten föreslås att inspektionsverksamheten renodlas till en kontrollerande verksamhet, att nya organisations- och arbetsmodeller prövas och att arbetarskyddsstyrelsens roll som chefsmyndighet utvecklas. Det som RRV konstaterar i rapporten ligger i princip i linje med de riktlinjer för tillsynsverksamheten som jag senast lämnade i regleringsbrevet för innevarande budgetår.

I enlighet med dessa riktlinjer skall yrkesinspektionens besöksverksamhet inriktas mot de arbetsställen som har många arbetsskador eller på andra sätt visar tecken på en dålig arbetsmiljö. Härvid skall den psykiska belastningen i arbetet, arbetets innehåll och organisation särskilt beaktas. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen bör få betydelse i det sammanhanget. Hur arbetsmiljöarbetet bedrivs, särskilt med hänsyn till den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 a §, bör naturligtvis också påverka tillsynens inriktning i framtiden. Vidare skall besöken i större utsträckning leda till uppföljbara skriftliga krav på att brister i arbetsmiljön åtgärdas. Dessa krav skall dessutom alltid följas upp på ett effektivt sätt. De tvångsmedel som yrkesinspektionen har till sitt förfogande – förelägganden och förbud – skall användas när andra tillsynsåtgärder inte har haft effekt.

Riktlinjerna innebär att inspektionsverksamheten måste renodlas till en mer kontrollerande verksamhet. Rådgivning får inte vara ett alternativ till

tydliga och uppföljbara krav samt beslut om tvångsmedel eller annat utnyttjande av sanktionssystemet. Råd och upplysningar skall emellertid kunna lämnas i enskilda fall när det sker i samband med och som ett stöd för den kontrollerande uppgiften. Företagshälsovården bör i ökad utsträckning kunna vara den resurs för företag och förvaltningar som kan bidra med förslag till tekniska lösningar i enskilda fall m. m. Denna kontroll skall yrkesinspektionen inte ha. För min del anser jag samtidigt att uppgiften att sprida information i syfte att förbättra arbetsmiljön och förebygga skador även fortsättningsvis bör vara en viktig uppgift för bl. a. yrkesinspektionen. Omfattningen av informationsverksamheten bör naturligtvis vara beroende av i vilken omfattning information kan lämnas av andra, t. ex. företagshälsovården. Viss information är emellertid av sådan karaktär att den bör lämnas av myndigheten, t. ex. om kraven i nya föreskrifter m. m. Detta bör då i regel ske genom informationsaktiviteter som riktar sig mot en större grupp av arbetsgivare eller andra skyddsansvariga.

Jag anser i likhet med RRV och arbetsmiljökommissionen att en renodling av yrkesinspektionens roll på det sätt jag har anfört bör på ett tydligare sätt framgå i instruktionen för arbetarskyddsverket. Jag avser att senare föreslå regeringen en ändring i instruktionen på denna punkt.

De nya bemyndiganderegler som föreslås i arbetsmiljölagen, bl. a. vad gäller föreskrifter om produktkontroll och produktinformation kommer att innebära dels särskilda krav på arbetarskyddsstyrelsens författningsarbete, dels att arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen får vidgade möjligheter att vända sig mot tillverkare och leverantörer av tekniska anordningar och farliga ämnen. Även kontrollen av produktsäkerhet m. m. hos arbetsgivarna bör påverkas. Detta måste beaktas vid planeringen av tillsynsarbetet. Det är också viktigt att finna effektiva former för arbetarskyddsstyrelsens deltagande i det europeiska standardiseringsarbetet och att skapa en beredskap för de åtgärder som kommande beslut om Sveriges deltagande i den västeuropeiska integrationen kan innebära.

Ett nytt skyddsansvar för byggherrar och andra som medverkar vid projekteringen innebär, som jag också berört i avsnitt 6.1, att framför allt yrkesinspektionen kommer att kunna rikta krav mot projekteringsledet och de som svarar för detta. Vid handläggningen av ärenden om förhandsbedömning i byggnadsärenden bör också frågor om projekteringsansvaret uppmärksammas. Dessa möjligheter att kunna ingripa på ett tidigt stadium av byggprocessen bör kunna ge effekter i senare led av tillsynsarbetet.

I min behandling av vissa frågor om företagshälsovård (avsnitt 4.7) har jag föreslagit att de villkor som samhället ställer på anordnare av företagshälsovård skall gälla lika för all verksamhet. I dag är dessa villkor tillämpliga endast om det inte finns kollektivavtal. Detta innebär delvis ändrade förutsättningar för yrkesinspektionens prövning. En ändrad utformning av villkoren i riktning mot funktionskrav kommer också att ställa andra krav på yrkesinspektionens prövning, där tyngdpunkten skall ligga på en bedömning av verksamhetens kvalitet och vilka resultat som har uppnåtts.

Det finns anledning att i tillsynen fästa särskild uppmärksamhet på kvinnors situation i arbetslivet. I avsnitt 3.6 har jag särskilt berört kvin-

nors arbetsmiljö och på vilket sätt dessa frågor bör beaktas i arbetarskyddsverkets arbete.

I avsnitt 7 föreslår jag att ett arbetsmiljöbrott införs i brottsbalken. Jag redovisar därvid också min bedömning att skyldigheten att anmäla arbetsolyckor till yrkesinspektionen för närvarande inte bör utvidgas på det sätt som arbetsolycksutredningen har föreslagit. I samband med det berör jag bl. a. yrkesinspektionens samarbete med polis och åklagare m. m. Jag vill nu ta upp yrkesinspektionens roll i sin myndighetsutövning och utnyttjandet av sanktionssystemet i stort.

Yrkesinspektionen har sakkunskapen om lagstiftningen och föreskrifterna på arbetsmiljöområdet och känner till förhållandena på arbetsställena. Dessa kunskaper bör på ett bättre sätt än tidigare utnyttjas vid polisens utredning av arbetsolyckor. Samarbetet med polis och åklagare bör utökas vid arbetsmiljöbrott och fasta rutiner så långt möjligt inrättas. Yrkesinspektionen måste, som arbetsolycksutredningen också påtalat, spela en betydligt mer aktiv roll när det gäller att anmäla och utreda överträdelse av arbetsmiljölagstiftningen och misstänkta arbetsmiljöbrott.

En förutsättning för ett effektivt tillsynsarbete är vidare att yrkesinspektionens åtgärder omfattas med förtroende av de som berörs av verksamheten. Det får inte uppstå någon tveksamhet om allvaret i de krav som lagstiftningen och myndigheterna ställer upp. Yrkesinspektionen måste uppträda med fasthet och konsekvens. Det grundläggande är att sanktionssystemet på arbetsmiljöområdet utgör en nödvändig del i det förebyggande systemet. Åtgärder inom ramen för sanktionssystemet kan inte ses isolerat från tillsynsverksamheten i övrigt. Det är vidare så att det sanktionshot som lagstiftningen innehåller måste tillämpas och få ett reellt innehåll för att behålla sin preventiva effekt. Hur sanktionsmöjligheterna utnyttjas i tillsynsarbetet är såväl en effektivitetsfråga som en rättssäkerhetsfråga. Vad jag nu sagt gäller både användningen av förelägganden och förbud och åtgärder vid ifrågasatta brott på arbetsmiljöområdet.

Ett ökat samarbete med även andra myndigheter kommer att bli nödvändigt. Arbetslivsfondens verksamhet kräver särskilda insatser från yrkesinspektionen, bl. a. i frågor som rör bedömning av arbetsplatsprogram.

Enligt min mening är det viktigt att se sambandet mellan arbetsmiljön och den yttre miljön. På båda områdena är det förebyggande arbetet det mest effektiva sättet att långsiktigt komma till rätta med de grundläggande problemen. För att göra detta möjligt i tillsynsarbetet bör en ökad samverkan ske mellan myndigheterna på dessa båda områden. Arbetarskyddsstyrelsen, kemikalieinspektionen och naturvårdsverket bör därför få i uppdrag att undersöka möjligheterna till en ökad samverkan mellan länsstyrelserna, yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna vad gäller tillsynen. Jag har i denna fråga samrått med miljöministern.

Regeringen har nyligen i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 12) föreslagit att anslaget för arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen tillförs medel motsvarande kostnaderna för 50 yrkesinspektörer jämte vissa kringkostnader.

De tillkommande resurserna skall göra det möjligt att bedriva det utvidgade och förändrade tillsynsarbetet med oförändrat höga ambitioner och

med krav på ökad effektivitet. Det är därvid enligt min mening angeläget att rekryteringen av de nya yrkesinspektörerna sker så att en bred kompetens byggs upp. De nya arbetsformerna i tillsynen, betoningen av en bestämd och tydlig myndighetsutövning samt kraven på en helhetssyn i tillsynen måste beaktas. Kompetensen måste omfatta frågorna om arbetets innehåll och organisation, inflytandefrågorna samt arbetsanpassning och rehabilitering. Det är också viktigt att yrkesinspektionen kan arbeta med de psykiska och sociala aspekterna på arbetsmiljön.

Den ökade betydelsen av att göra en helhetsbedömning när det gäller arbetsmiljön gör det också nödvändigt för yrkesinspektionen att utveckla arbetsformerna och organisationen för tillsynsarbetet. Arbetsställeanknytningen bör därvid ses över och arbetet bör i större utsträckning organiseras, samordnas och ledas i grupper.

Regeringen har i de tidigare nämnda myndighetsspecifika direktiven för budgetåren 1992/93–1994/95 ställt krav på analys och redovisning från arbetarskyddsstyrelsen. Den närmare upplägningen samt utformningen av redovisningen skall göras i fortlöpande samarbete med arbetsmarknadsdepartementet. Jag avser att i den dialogen återkomma till de olika frågor om tillsynsarbetet och författningsarbetet, som mina förslag om ändringar i brottsbalken och arbetsmiljölagen i denna proposition samt vad jag anfört om arbetarskyddsverkets roll ger anledning till.

9 Arbetslivsfondens verksamhet

Min bedömning: Det är av stor betydelse att effektiva metoder för rehabiliteringsarbetet kan utvecklas och användas av arbetsgivarna när dessa fullgör sitt ansvar för rehabiliteringsarbetet. Arbetslivsfonden har som en viktig uppgift att stödja sådant utvecklingsarbete samt utbildnings- och informationsinsatser för att sprida kunskap på området.

Skälen för min bedömning: Riksdagen har antagit riktlinjer för användningen av arbetslivsfondens medel (prop. 1989/90:62, SfU12, rskr. 185). Riktlinjerna avser bidrag till arbetsmiljöförbättrande åtgärder och till rehabiliterings- och arbetsanpassningsåtgärder. Enligt riktlinjerna skall bidrag från fonden kunna lämnas för rehabilitering och arbetsanpassning som i huvudsak är yrkesinriktad och som avser dels individinriktade åtgärder, dels uppbyggnad och utveckling av nya rehabiliteringsmetoder.

Enligt uttalanden i propositionen bör fonden kunna stödja uppbyggnad och utveckling av nya rehabiliteringsmetoder och försöksverksamheter som rör rehabilitering. Fonden bör i dessa fall kunna lämna bidrag för de kostnader som är förknippade med att pröva och utveckla nya metoder och verksamheter.

Jag har i avsnitt 3.4 föreslagit ett ansvar för arbetsgivaren att se till att det på arbetsställe i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad

rehabiliterings- och arbetsanpassningsverksamhet. Chefen för socialdepartementet föreslår att arbetsgi-varna får ett ansvar för den individuella rehabiliteringen. Även ansvaret för anpassningen av arbetsmiljön till den enskilde arbetstagarens förutsätt-ningar förstärks. Härigenom kommer det att bli mycket viktigt att bra och effektiva metoder för det lokala rehabiliteringsarbetet utvecklas, prövas och utvärderas på ett sådant sätt att de så snabbt som möjligt kan bli tillgängliga för arbetsgivarna. Företagens och förvaltningarnas förutsätt-ningar att hantera frågor i samband med rehabiliterings- och anpassnings-verksamheten är i dag ofta mycket bristfälliga. Fonden bör därför också kunna lämna bidrag till uppbyggnad och utveckling av system för anpass-ning och rehabilitering på arbetsställena. Riktade utbildnings- och infor-mationsinsatser bör också komma igång. Det blir härigenom en viktig uppgift för den centrala arbetslivsfonden och de regionala arbetslivsfon-derna att stödja projekt med sådana syften. Fondmyndigheterna bör också genom information och på andra sätt vara pådrivande och verka för att projekt av detta slag sätts igång.

Behovet av stöd och hjälp för att få till stånd en lämplig organisation m. m. för rehabiliterings- och arbetsanpassningsverksamheten är särskilt stort hos de mindre företagen. Som jag anförde i samband med mina förslag i budgetpropositionen om överföring av medel från arbetslivsfonden till köp av yrkesinriktad rehabilitering (prop. 1990/91:100, bil. 12 s. 40–41) är det särskilt viktigt att fondmyndigheterna beaktar detta behov i sin verksamhet. Det är också så att de mindre företagens ofta begränsade möjligheter att förändra arbetsuppgifterna, omplacera arbetstagare eller vidta andra individinriktade åtgärder ger särskilda förutsättningar för bidrag till sådana åtgärder.

I projekt som får bidrag från arbetslivsfonden bör åtgärder som avser rehabiliteringsverksamheten kombineras med arbetsmiljöförbättrande åtgärder för att motverka att nya skador uppkommer. Detta slogs också fast i det nämnda riksdagsbeslutet om riktlinjer för användningen av arbetslivsfondens medel.

Fondmyndigheterna bör i sin bidragsgivning även uppmärksamma kvinnors situation i arbetslivet mot bakgrund av vad jag anfört i avsnitt 3.6 om kvinnors arbetsmiljö.

Arbetsmiljökommissionen har föreslagit att lokala kontakt- och kunskapscentra upprättas, vilka kan ge hjälp och service åt särskilt de små företagen.

Jag avser att senare föreslå regeringen att den centrala arbetslivsfonden får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att sådana centra inrättas samt att sätta igång en försöksverksamhet. Därvid bör naturligtvis yrkesinspektionens och företagshälsovårdens uppgifter och kompetens beaktas. Samråd bör i dessa frågor även ske med arbetsmiljöfonden och andra organ på arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljökommisionen föreslår att det regelbundet görs undersökningar av det slag arbetsmiljökommisionens kartläggningsgrupp genomfört. En första uppföljande kartläggning föreslås genomföras år 1994. Enligt kommissionen bör kartläggningen redovisa dels yrken med särskilda risker, dels enstaka undersökningar riktade mot specifika frågeställningar.

Därutöver föreslår kommissionen att statistiska centralbyrån årligen avger en rapport över vissa centrala variabler som gäller arbetsmiljön och vissa andra relevanta data. Exempel på områden som bör täckas är arbetsskador, sjukfrånvaro, förtidspension, personalomsättning och arbetslöshet. Rapporten föreslås vara av mer allmänt och begränsat slag än kartläggningen.

Jag ser det som mycket angeläget att få en helhetsbild av vilka yrken och arbetsmiljöer, som är särskilt utsatta för risker och hälsoproblem och hur förhållandena utvecklas över tiden. Detta är ett viktigt underlag för långsiktiga bedömningar och överväganden.

Ett system för en sådan arbetsmiljöbevakning kan bestå i återkommande undersökningar av det slag arbetsmiljökommisionens kartläggningsgrupp genomfört.

Information från register och databaser är viktiga hjälpmedel härvidlag. Det är därför enligt min mening av stort intresse att möjligheterna att genomföra kartläggningar och analyser underlättas. Jag avser att senare i vår ta upp diskussioner med olika registeransvariga om hur detta behov kan tillgodoses. Detta måste givetvis ske under beaktande av olika integritetsaspekter.

Jag kommer därefter att överväga genomförandet av en eventuell undersökning av det slag arbetsmiljökommisionen föreslår.

Jag anser i likhet med kommissionen att det finns ett brett intresse av att på ett lättillgängligt sätt få sammanfattande information om förändringar av vissa för arbetsmiljöarbetet centrala variabler. Det kan t. ex. gälla uppgifter om arbetsskador, sjukfrånvaro, förtidspensioner, sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraftsomsättning, nedbrutet på intressanta redovisningsgrupper som bransch, eventuellt yrke och kön. Bl. a. arbetarskyddsstyrelsen, riksförsäkringsverket och statistiska centralbyrån ger i dag var för sig ut viss sådan statistik. Jag avser att senare i vår ta kontakt med berörda myndigheter, framför allt de jag nyss nämnt, för en diskussion kring på vilket sätt en sammanfattande och överblickbar information kring för arbetsmiljöarbetet väsentliga variabler kan ges ut.

Ett av de effektivaste medlen för att åstadkomma en bättre arbetsmiljö är utbildning. Genom målinriktade satsningar för att öka kunskapen om och engagemanget för att förbättra arbetsmiljön ökar också kraven på både snabba och långsiktiga åtgärder.

Viktiga förutsättningar för ett aktivt arbetsmiljöarbete är arbetstagarnas engagemang och aktiva deltagande och de fackliga organisationernas medverkan bl. a. genom skyddsombuden. De stora satsningar på arbetsmiljöutbildning som gjorts under 1970-talet och framåt har främst nått skyddsombud och i viss omfattning även arbetsledare. Kursen "Bättre arbetsmiljö"

har nått uppemot 700 000 personer. Den bredd upplagda utbildningen har givit dem förutsättningar att på ett bättre och effektivare sätt bevaka grundläggande arbetsmiljöfrågor.

Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön som utformas och ändras genom chefernas beslut och genom verksamheten hos konstruktörer, inköpare m. fl. Arbetsmiljöfrågorna kan dock inte skiljas från t. ex. tekniska och ekonomiska frågor. Förståelsen för och kunskapen om arbetsmiljöfrågor måste därför finnas hos många olika personalkategorier för att de skall kunna samverka och anlägga en helhetssyn i allt arbete. Detta kommer att bli än mer nödvändigt med de förslag till skärpning av arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och dess effekter som jag föreslår.

Arbetsmiljökommissionen pekar på att det fortfarande finns kunskapsbrister och brister i utbildningssystemet. Verksamhetsanpassad arbetsmiljöutbildning borde ingå i all grundläggande yrkesförberedande utbildning, framför allt i gymnasieskolan och inom högskolan. Det behövs också vidareutbildning i arbetsmiljöfrågor som anpassats till olika yrkesgruppers särskilda behov.

Det vore naturligt att grunden för de yrkes- och verksamhetsspecifika arbetsmiljökunskaperna läggs redan i den grundläggande utbildningen. Arbetsmiljökommissionen konstaterar dock att det inte finns någon enkel och omedelbar koppling mellan samhällets behov av t. ex. arbetsmiljökuniga tekniker och planeringen av högre teknisk utbildning. Uppmärksamheten som de senaste åren riktats mot arbetsmiljöproblemen omfattning och samhällsekonomiska konsekvenser har inte inneburit någon märkbar utveckling av kurser med arbetsmiljöinriktning eller arbetsmiljöinslag.

Samarbetet mellan arbetsliv och skola borde förbättras på alla utbildningsnivåer. I den decentralisering som karakteriserar högskoleorganisationen är det linjenämnderna som avgör vilka kurser som skall ingå i de olika utbildningslinjerna. I dessa nämnder finns arbetsmarknadens parter representerade. Hittills har dock t. ex. blivande civilingenjörer fått en mycket bristfällig utbildning om arbetslivs- och arbetsmiljöfrågor. Det borde därför ankomma på linjenämnderna att på lämpligt sätt få till stånd en förstärkning av utbildningen inom arbetsmiljöområdet.

Vikten av arbetsmiljöinslag i den tekniska högskoleutbildningen togs upp av chefen för utbildningsdepartementet i budgetpropositionen 1989 (Prop. 1989/90:100 bil.10).

Det är naturligtvis angeläget att en utökad utbildning om arbetsmiljöfrågor inte bara riktas till tekniker, utan också till andra yrkesgrupper som ekonomer, lärare, administratörer m. fl.

I sitt remissyttrande över arbetsmiljökommissionens betänkande föreslår LO att krav införs i arbetsmiljölagen på att personal med arbetsledande funktioner skall ha dokumenterade kunskaper i arbetsmiljöfrågor. Jag är inte beredd att föreslå en sådan ändring i arbetsmiljölagen men vill understryka att en utveckling av utbildningsinsatserna ligger i samtliga parter intresse. I förhandlingsprotokollet till utbildningsavtalet mellan LO-SAF-PTK har SAF åtagit sig "att verka för att anställda, som har beslutsbefogenheter som påverkar arbetsmiljöförhållandena i företaget, erhåller erforderlig utbildning". Både arbetarskyddsstyrelsen och Arbe-

tarskyddsnämnden har under 1980-talet givit ut rekommendation för arbetsmiljöutbildning för konstruktörer, administratörer respektive personal på mellannivå. Dessa avtal och rekommendationer innehåller allt som behövs för att komma igång med arbetsmiljöutbildning för dessa viktiga grupper. Det borde därför vara naturligt att insatserna prioriteras och drivs aktivt av berörda parter. Utbildningen av bl. a. arbetsledare berörs också i samband med frågorna om arbetsmiljöarbetet i avsnitt 3.3.

För att trygga en långsiktig kunskapsbyggnad inom arbetslivsområdet har arbetsmiljöfondens stöd till högskolan, utöver stöd till forskningsprojektet, i ökad utsträckning fått formen av bidrag till forskartjänster och samlade forskningsprogram med inslag av forskarutbildning. Det är viktigt att dessa satsningar fortsätter och att dessa följs upp i högskolans egna prioriteringar. Jag vill i detta sammanhang erinra om att utbildningsministern i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 10, s. 233) anförde att han var av den uppfattningen att arbetsmiljöaspekterna måste förstärkas påtagligt som ett integrerat moment i den tekniska utbildning och att ansvaret för att detta nu skall ske ligger på de olika linjenämnderna.

11 Fortsatt utredningsarbete

Min bedömning: Företag och förvaltningar åläggs att presentera en personalekonomisk redovisning.

Det arbetsrättsliga regelsystemet bör ses över. Översynsbehovet omfattar också vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, som yttrat sig, är positiva till personalekonomiska redovisningar som metod. De flesta är också positiva till att lagfästa kraven på sådana redovisningar.

Remissinstanserna menar också att det finns behov av att se över det arbetsrättsliga regelsystemet och vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen.

Skälen för min bedömning: Personalfrågorna och personalekonomin blir strategiskt allt viktigare ju mer personal- och kunskapsintensiv produktionen blir. Med ett aktivt arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete skapas förutsättningar för en ökad livskvalitet för arbetstagarna samtidigt som produktiviteten kan höjas och kostnaderna för arbetsgivare och samhället minskar. De mänskliga resurserna måste uppmärksammas mer, både i ett företagsekonomiskt och i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Arbetsmiljökommissionen finner att personalekonomiska redovisningar är ett effektivt instrument för att i alla organisationer starkare rikta uppmärksamheten mot frågor som rör personalen.

Investeringar i produktionsutrustning, material och kapital redovisas för närvarande mycket tydligare än investeringar och kostnader för personalen. För att ge en allsidig bild av verksamheten bör t. ex. kostnader för

frånvaro och personalomsättning vägas mot kostnader som uppkommer genom aktiva satsningar på de anställda. Sådana kostnader kan vara investeringar i ny teknik, utrustning, material eller nya arbetsmetoder men även kostnader för kompetensutveckling, utbildning, personalvård m. m. är viktiga att uppmärksamma. Personalekonomiska redovisningar är ett sätt att göra frågorna om personal och personalekonomi synliga.

Den personalekonomiska redovisning som det nu är fråga om skall i första hand kunna tjäna som underlag för styrelsernas beslut om investeringar i arbetsmiljön och om var sådana investeringar är mest ändamålsenliga. Trots det ambitiösa arbete som bedrivits inom många organisationer är det alltför sällan som styrelsen och den högsta företags-/förvaltningsledningen satt sig in i och engagerat sig i personalekonomin. Syftet med de personalekonomiska redovisningarna är att lyfta fram frågorna till strategiska överväganden och beslut.

Informationen i redovisningarna bör alltså vara övergripande och inte ha större omfattning än vad som behövs för att ge styrelse och företags/förvaltningsledning underlag för sina bedömningar. Den skall med andra ord fungera som ett strategiskt verktyg och kan omfatta uppgifter om t. ex. sjukfrånvaro, arbetsskador, personalomsättning, förtidspensioner och personalutbildning.

Även utanför verksamheten finns intressenter som har nytta av de personalekonomiska redovisningarna. Ett vedertaget syfte med all ekonomisk redovisning är att för aktieägare, marknadens aktörer, borgenärer, m. fl. visa företagets/förvaltningens ekonomiska ställning. För att bedöma ett företag eller en förvaltning, kan det vara av stort intresse att se hur man tar till vara personalen. Särskilt i kunskapsföretag och inom den växande tjänstesektorn kan det vara betydelsefullt att den redovisning som lämnas som underlag för bedömning av hur verksamheten sköts, även omfattar uppgifter om hur man förvaltar personalen och deras resurser.

Uppgifterna i en personalekonomisk redovisning är också av intresse för olika myndigheter, t. ex. arbetsförmedlingen, länsarbetsnämnden, yrkesinspektionen och försäkringskassan. Redovisningarna kan bli ett värdefullt delunderlag i myndigheternas bedömning av verksamheten. Tanken är dock inte att alla företag och förvaltningar automatiskt skall skicka dessa redovisningar till myndigheterna. En sådan rutin skulle leda till ett onödigt omfattande och byråkratiskt pappersflöde. Däremot kan förhållandet att uppgifterna redan har tagits fram och sammanställts på ett standardiserat sätt underlätta företagens och förvaltningarnas kontakter med myndigheterna.

Ett delsyfte med att införa krav på personalekonomiska redovisningar är att möjliggöra jämförelser mellan olika verksamheter och deras arbete med personalfrågorna. Det bör dock påpekas att slutsatser av sådana jämförelser måste dras med mycket stor försiktighet. Värdena kommer att variera mycket beroende på både inre och yttre faktorer. Som exempel på sådana faktorer kan nämnas personalens ålders- och könsfördelning, i vilken del av landet verksamheten bedrivs, arbetsmarknadsläget, tekniknivån inom företaget osv.

Arbetsmiljökommissionen föreslår att företag och förvaltningar får en

lagstadgad skyldighet att ha en löpande personalekonomisk redovisning som, i valda delar, även årligen offentliggörs. Regler om detta bör, enligt kommissionen, lagfästas för hela arbetsmarknaden.

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget att kravet på personalekonomiska redovisningar skall lagfästas. Samtliga arbetsgivarförbund samt ytterligare några remissinstanser avvisar dock förslaget.

Jag delar kommissionens uppfattning att det behövs lagstöd för att underlätta och skynda på utvecklingen. Det är betydelsefullt att de personalekonomiska uppgifterna tas fram inom alla olika slag av verksamhet och att redovisningarna görs på ett likartat sätt. När det gäller små företag måste dock integritetsaspekterna för personalen särskilt beaktas. Jag ser redovisningarna som en viktig del i det förnyelsearbete inom arbetslivsområdet som pågår och som omfattar även de förslag jag i det föregående presenterat.

Jag har därför nyligen tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp för att utarbeta förslag till en särskild lag om personalekonomiska redovisningar enligt de riktlinjer jag nu har anført. Sedan uppdraget avrapporterats och remissbehandlats avser jag att återkomma till regeringen med förslag i denna fråga.

Kommissionen föreslår en översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen. En fråga som särskilt tas upp är utvecklingen mot att verksamhet, som tidigare hållits samman inom ett företag eller en förvaltning, nu ofta delas upp i fristående resultatenheter eller divisionaliseras. Det har också blivit vanligare att t. ex. anlita entreprenörer för verksamhet som tidigare utfördes i egen regi. Kommissionen föreslår att reglerna om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upplåter lokaler m. m. ses över. Syftet med översynen bör vara att motverka att arbetsmiljöansvaret i praktiken tunnans ut så att arbetsmiljöförhållandena och möjligheterna att påverka försämras för dem som arbetar på ett gemensamt arbetsställe eller på ett arbetsställe som den egna arbetsgivaren inte råder över. En strävan bör, enligt kommissionen, vara att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivaransvaret, så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för yrkesinspektionens förelägganden och förbud. Kommissionen uppmärksammar vidare bl. a. behovet av att se över arbetsställebegreppet i arbetsmiljösammanhang samt sanktionssystemet i arbetsmiljölagen.

Remissinstanserna bekräftar behovet av en översyn. Flera remissinstanser menar att det behövs en analys och översyn av samordningen av samverkansreglerna.

När det gäller arbetsmiljölagen biträder bl. a. arbetarskyddsstyrelsen förslaget om utredning av de uppmärksammade frågorna. Flera instanser understryker vikten av att arbetsställebegreppet ses över. Riksförsäkringsverket framhåller svårigheterna i rehabiliteringen på grund av det sätt på vilket verksamheten organiseras hos vissa arbetsgivare. LO uppmärksammar särskilt uppdragsgivarens ansvar när andra än de egna arbetstagarna arbetar på ett arbetsställe. LO menar också att skyddsombudsverksamheten inom en stadigvarande verksamhet bör omfatta entreprenadanställda som tillfälligt utför arbete där.

Lagrådet har inledningsvis i sitt yttrande tagit upp frågan om utformningen av de grundläggande bestämmelserna i arbetsmiljölagens 1 – 3 kap. Enligt lagrådet kan det sättas ifråga om dessa bestämmelser fått en sådan utformning att de går att tillämpa fullt ut efter sin ordalydelse. Lagrådet framhåller därvid att de krav som ställs i de föreslagna bestämmelserna i lagrådsremissens 1 kap. 1 a §, 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 a §, kan sägas förstärka bestämmelsen i 3 kap. 2 § om att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Lagrådet menar bl. a. att den avvägning som måste göras mellan å ena sidan risken för ohälsa eller olycksfall och å andra sidan t. ex. vikten av att arbetet utförs och kostnaderna för att minska hälso- och olycksfallsrisken inte kan utläsas av bestämmelserna i 1 – 3 kap. Vissa av dessa bestämmelser bör enligt lagrådets mening ges en något mindre kategorisk utformning och det bör av lagtexten kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Lagrådet anser att de angivna frågorna bör tas upp till behandling i samband med en kommande översyn av arbetsmiljölagstiftningen.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om en ytterligare översyn av arbetsmiljölagen. I översynen bör bl. a. tas upp de angivna frågorna om arbetsställebegreppet och ansvaret för entreprenadanställda m. m. Vad lagrådet anfört bör också behandlas inom ramen för en sådan översyn.

Arbetsmiljökommissionen föreslår vidare att det görs en allmän översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet som bl. a. omfattar frågorna om en bättre samordning av arbetsmiljölagens och medbestämmandelagens samverkansregler. Ett flertal remissinstanser delar även här kommissionens uppfattning och understryker behovet av en översyn. Kommissionen pekar dessutom på vissa andra frågor som bör ingå i en sådan översyn. t. ex. uppmärksammas möjligheten att öka inflytandet för den enskilde arbetstagaren.

Jag har nyss förordat ändringar i fråga om arbetsgivarens ansvar för anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder för att bl. a. underlätta för anställda att behålla sitt arbete. Mot bakgrund av de föreslagna ändringarna finns det enligt min mening skäl att också se över vissa bestämmelser i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Jag kommer därför också att återkomma till regeringen med förslag om en bredare översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet.

Som jag tidigare har redovisat avser jag att återkomma till regeringen om hur frågorna om produktsäkerhet och om en anpassning av produktkontrollen till ett kommande EES-avtal bör beredas vidare.

12 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,

2. lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1 160).
3. lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

13 Specialmotivering

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

3 kap. 10 § brottsbalken

Om brott, som i 7–9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1 160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott till straff som i nämnda lagrum sägs.

Bestämmelsen skall tillämpas när någon vållat annans död, vållat kroppsskada eller sjukdom eller framkallat fara för annan genom att åsidosätta vad som ålegat honom i enlighet med arbetsmiljölagen. En förutsättning för ansvar är att åsidosättandet skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Begreppet *i enlighet med arbetsmiljölagen* innebär att inte bara arbetsmiljölagen avses utan också den därtill anslutna arbetsmiljöförordningen (1977:1 166) och föreskrifter som har utfärdats av arbetarskyddsstyrelsen med stöd av lagen och förordningen.

I första hand läggs skyddsansvaret på arbetsgivaren själv. Då det gäller företag som drivs som juridiska personer har enligt praxis ledamöterna i den juridiska personens ledning ansetts ansvariga. Straffansvaret placeras på ledamöter i företagsledningen därför att dessa har ett avgörande inflytande på hur verksamheten utövas.

En annan fråga är möjligheterna för ledningen av verksamheten att delegera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter rörande arbetsmiljöfrågor. Det är angeläget att det vid sådan delegering klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningens bestämmelser följs. De uttalanden som departementschefen gjorde i propositionen till arbetsmiljölagen (1976/77:149 s. 373 f.) och som antagits av riksdagen bör vara vägledande.

För ansvar enligt paragrafen krävs förutom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som i enlighet med arbetsmiljölagen åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall att han därigenom vållar annans död, kroppsskada eller sjukdom eller framkallar fara för annan i enlighet med 7–9 §§. Gärningsmannen skall således när det gäller vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom, ha varit oaktsam i förhållande till effekten. När det gäller framkallande av fara för annan krävs inte att någon skada uppkommit utan gärningsmannen skall av grov oaktsamhet ha utsatt någon för livsfara, fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Konkret fara skall ha förelegat i det särskilda fallet. Det räcker således inte med att en viss situation till sin allmänna karaktär kan betecknas som farlig. Någon skall verkligen i det särskilda fallet ha blivit utsatt för fara. Det innebär dock inte att någon person redan vid handlingen

eller underlåtenheten måste ha utsatts för fara. Det är tillräckligt om en person senare kommer i farozonen. För att brottet skall bedömas som arbetsmiljöbrott krävs dessutom att brottet skall vara en följd av att gärningsmannen uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Det subjektiva rekvisitet uppsåt eller oaktsamhet avser således åsidosättandet av skyldigheterna när det gäller arbetsmiljön. Det skall också finnas ett samband mellan åsidosättandet och den inträffade effekten. Ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön sker vanligtvis inte genom ett aktivt handlande utan genom en underlåtenhet att vidta de åtgärder man är skyldig att göra enligt arbetsmiljöbestämmelserna.

För det fall att det inte kan visas att brott enligt 7–9 §§ orsakats av att arbetsgivaren åsidosatt sina skyldigheter när det gäller säkerheten i arbetsmiljön, kan gärningsmannen givetvis på samma sätt som nu dömas för vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan även om brottet skett i arbetsmiljön. Vid brottet vållande till kroppsskada eller sjukdom krävs dock, om brottet inte är grovt, att målsäganden anger brottet till åtal och att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Det innebär att en åklagare för det fall han avser att framställa ett alternativt yrkande om ansvar för detta brott bör inhämta en åtalsanmälan från målsäganden.

Den som kan ställas till ansvar för arbetsmiljöbrott är den som har skyddsansvaret i arbetsmiljön. Skyddsansvaret enligt arbetsmiljölagen tar inte bara sikte på arbetstagarna utan också andra som vistas på arbetsplatser och som omfattas av arbetsmiljölagstiftningen, t. ex. studerande, värnpliktiga och vårdtagare i anstalt som utför anvisat arbete. Emellertid kan även andra personer än den skyddade kretsen enligt arbetsmiljölagen drabbas av följderna av att en arbetsgivare åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön. T. ex. kan vid en sprängolycka såväl arbetstagare som andra personer utsättas för fara på grund av kringflygande sprängsten eller kan vid takarbete nedfallande föremål träffa såväl arbetstagare som vanliga fotgängare. Att den drabbade inte tillhör arbetstagarkretsen hindrar inte att en arbetsgivare döms för arbetsmiljöbrott om rekvisiten i övrigt är uppfyllda.

Skall någon dömas för arbetsmiljöbrott skall han självfallet inte för den gärningen också dömas för sådant brott som i 7–9 §§ sägs. Har däremot någon genom att åsidosätta vad som ålegat honom i enlighet med arbetsmiljölagen gjort sig skyldig till ett uppsåtligt brott mot liv eller hälsa bör lösningen av konkurrensfrågorna ske enligt samma principer som annars gäller vid konkurrens mellan sådana uppsåtliga brott och brott enligt 7–9 §§. Det bör i sammanhanget framhållas att uppsåt i förhållande till ett åliggande i enlighet med arbetsmiljölagen har åsidosatts inte innebär att det är fråga om ett uppsåtligt brott mot liv eller hälsa.

Vid den konstruktion jag föreslagit för arbetsmiljöbrott kommer straffskalan att vara i överensstämmelse med vad som stadgas för brotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan.

Vid bedömningen av hur allvarligt brottet är skall givetvis den skada som en olycka lätt till vägas in. Mer betydelsefullt för gärningens straffvärde är dock graden av vållande. En viktig faktor i det sammanhanget är hur allvarligt åsidosättandet av skyldigheterna att förebygga ohälsa eller olycksfall framstår i det enskilda fallet. Har den straffbara effekten uppkommit genom ett uppsåtligt åsidosättande av skyldigheterna enligt arbetsmiljölagen måste det bedömas som allvarligare än vid oaktsamhet i detta hänseende. Av stor betydelse är självfallet också om åsidosättandet avsett förhållanden som inneburit påtagliga och svåra olycksrisker.

Eftersom arbetsmiljöbrott begås i utövandet av näringsverksamhet kan detta brott även grunda talan om utdömande av företagsbot. Även om någon gärningsman inte åtalas, exempelvis därför att det inte går att utreda vem som varit ansvarig, kan talan om uttömmande av företagsbot föras om det står klart att ett arbetsmiljöbrott är begånget.

3 kap. 12 §

Vållande till kroppsskada eller sjukdom *får*, om brottet *inte* är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden *anger* brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 11 §. Eftersom kroppsskada eller sjukdom som vållas någon i verksamhet som arbetstagare i fortsättningen blir att bedöma enligt det nya stadgandet om arbetsmiljöbrott har paragrafen ändrats i enlighet med detta. För arbetsmiljöbrott skall inte finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal. I övrigt har språkliga ändringar gjorts i paragrafen.

2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977: 1160)

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde

1 § Lagens ändamål är

1. att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället, och

2. att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljölagen saknar idag en uttrycklig ändamålsbestämmelse. Därför har införts en ny bestämmelse i vilken lagens ändamål preciserats samt en ny lydelse av rubriken till lagens inledande kapitel.

Det första målet är att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall. Detta är en huvudmålsättning redan idag men kommer endast indirekt till uttryck i samband med regleringen av arbetsgivaransvaret i lagens 3 kap. 2 §. Genom införande av en motsvarande bestämmelse i 1 kap. skapas en naturlig koppling mellan lagens ändamål och arbetsgivaransvaret.

Vidare antyder ordet "säkerställa", som saknar tidigare motsvarighet,

att det handlar om ett systematiskt förebyggande arbete vilket stämmer väl överens med den föreslagna paragrafen 3 kap. 2 a § om internkontroll.

Andra delen av den första punkten är flyttad från 2 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen där den närmast har karaktär av ändamålsbestämmelse. Bestämmelsen uttrycker tanken att arbetsmiljön skall förbättras i takt med den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Att bestämmelsen flyttats till 1 kap. innebär inte någon minskning av det arbetsgivaransvar som idag följer av 2 kap.

Den andra punkten, som är en nyhet, säger att lagens ändamål är att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Eftersom en god arbetsmiljö förutsätter en ökad lokal aktivitet har bestämmelsen ett pedagogiskt värde. Visserligen föreskrivs i 3 kap. 1 § arbetsmiljölagen att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Den nu föreslagna lydelsen har emellertid ett vidare innehåll. Den betonar nämligen att lagen skall ses som parternas hjälpmedel för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

3 § Vid tillämpning av 2 kap., 3 kap. 1–13 §§, 4 kap. 1–5 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,
2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,
3. värnpliktig och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som *deltar* i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

Elever och vårdtagare som avses i första stycket 1 och 2 skall likställas med arbetstagare även vid tillämpning av 5 kap. 1 och 3 §§. I fråga om elever finns dessutom särskilda bestämmelser i 6 kap. 17 och 18 §§.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet *utförs*.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §. Paragrafens hänvisningar till olika bestämmelser har anpassats efter förslagets kapitel- och paragrafindelning. Dessutom har vissa smärre språkliga justeringar gjorts.

2 kap. Arbetsmiljöns beskaffenhet

1 § Arbetsförhållandena skall anpassas till *människors olika* förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

I paragrafen anges vilka generella kriterier som bör vara utgångspunkter

för parternas aktiviteter för att åstadkomma en god arbetsmiljö och utveckla en god arbetsorganisation.

Första stycket motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 1 § andra stycket första meningen. Dess funktion i sitt nya sammanhang är att markera att hänsyn alltid skall tas till individuella olikheter i fråga om tålighet mot fysiska och psykiska belastningar. I enlighet med vad som redovisats under avsnitt 3.4. tillgodoser ändringen kravet på en bättre arbetsanpassning för redan anställda.

Andra stycket utgör en konkretisering av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket sista meningen. Bestämmelsen behandlar den enskilde arbetstagarens möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation.

I avsnitt 3.2 har redogjorts närmare för bakgrunden och motiven till det föreslagna *tredje stycket*. Bestämmelsen föreskriver att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska och psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Detta innebär att man vid en bedömning av den aktuella situationen skall ha grundad anledning att anta att arbetet ger eller kommer att ge upphov till ohälsa eller olycksfall. Detta innebär att yrkesinspektionen kan ingripa mot arbeten som typiskt sett, genom erfarenheter från arbetsplatser, kan sägas innebära skadlig belastning. Andra fall där ingripanden med stöd av denna bestämmelse kan ske är när man på arbetsplatsen kunnat kartlägga omständigheter som typiskt sett är indikationer på att arbetets belastningar utgör en akut eller ackumulerande fara för ohälsa. I tredje stycket sista meningen framhålls särskilt att starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas.

I begreppet arbetsorganisation ingår även löneformer och arbetstidsförläggningar. Den uttryckliga föreskriften om löneformer och arbetstidsförläggningar avser att markera att dessa är viktiga faktorer att beakta när det gäller utformningen av arbetsmiljön. Begreppet arbetstidsförläggningar omfattar, förutom arbetstidens förläggning i stort, också arbetspassens längd och hur de fördelas inom den ram som anges i arbetstidslagen (1982:673). Enligt gällande lagstiftning finns vissa möjligheter för arbetarskyddsmyndigheterna att ingripa mot prestationslönesystem när dessa medför höjd säkerhetsrisk eller fara för annans säkerhet. Beträffande arbetstidsformer finns vissa generella förarbetsuttalanden som betonar att arbetstidsfrågor i vissa situationer kan bedömas som en arbetsmiljöfråga. Det bör här framhållas att arbetsmarknadens parter – som hittills haft ansvaret att i praktiken bevaka dessa frågor – haft svårt att klara av denna roll och att skälen till att nu lyfta fram dessa frågor är att öka såväl arbetsgivarens som arbetstagarens insikt om att dessa faktorer även har arbetsmiljöaspekter samt att ge klarare riktlinjer för tillsynsmyndigheternas agerande.

Det bör här tilläggas att löneformer och arbetstidsförläggningar ofta i sig utgör en riskökande faktor av betydelse i sitt sammanhang. Det bör också framhållas att såväl löneformen som arbetstidsförläggningen har betydelse i samspel med andra faktorer i arbetsmiljön och att det därför kan vara

naturligt att insatserna i första hand riktar sig mot de risker som är förbundna med själva arbetet och andra omständigheter i arbetsmiljön.

När det gäller arbetstider regleras dessa i arbetstidslagen. Lagens bestämmelser får helt eller delvis ersättas genom kollektivavtal. Denna allmänna reglering tillåter alltså arbetsmarknadens parter att avtala om arbetstider som i sig kan utgöra en belastning ur hälsosynpunkt. Detsamma kan sägas om sådana arbetstidsförläggningar t. ex. nattarbete som är en följd av arbetets natur. Mot denna bakgrund är det viktigt att man vid utformningen av ett arbete särskilt beaktar om det skall utföras på en arbetstid som i sig utgör en hälsomässig belastning. Den helhetssyn som arbetsmiljölagen ger uttryck för innebär i sådana fall att arbetets innehåll, bemanning, organisation och ledningsformer skall utformas med hänsyn till att arbetstidens förläggning i sig innebär en belastningsfaktor av betydelse.

Fjärde och femte styckena upptar vissa förhållanden som kan bedömas vara grundläggande kriterier för en god arbetsmiljö. Dessa krav har bl. a stöd i förarbetsuttalanden till första stycket. Användandet av ordet "eftersträvas" har till syfte att markera att lagen kräver att insatser görs för att förbättra arbetsmiljön i dessa avseenden utan att för den skull fastställa en objektiv norm för arbetsmiljöns beskaffenhet.

3 kap. Allmänna skyldigheter

2 § *Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.*

Om arbetsförhållandena påkallar det skall *arbetsgivaren* föranstalta om företagshälsovård i den omfattning verksamheten kräver.

Arbetsgivaren skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att *arbetstagaren* utför arbete ensam.

I paragrafen har företagits en redaktionell ändring med anledning av införandet av en ny paragraf. 2 a §. Ändringen innebär att andra meningens i första stycket utgår. Vidare har några språkliga ändringar vidtagits.

2 a § *Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Han skall utreda arbetsskador, förtlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.*

Arbetsgivaren skall i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. *Handlingsplaner* skall därvid upprättas.

Arbetsgivaren skall vidare se till att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring vilar på honom.

I paragrafen, som är ny, regleras i första stycket arbetsgivarens ansvar för

den s. k. internkontrollen. Detta har närmare utvecklats och behandlats under avsnitt 3.3.

Redan av arbetsmiljölagen i dess gällande lydelse, främst 2 kap. 2 § och 3 kap. 2 §, följer att en arbetsgivare, för att kunna uppfylla intentionerna i lagstiftningen, på ett genomtänkt sätt måste planera, styra och kontrollera arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. I arbetsgivaransvaret ligger således ett krav på att utreda inträffade arbetsskador och att systematiskt identifiera och undersöka riskerna i arbetet samt vidta de åtgärder som föranleds därav, liksom att följa upp dessa åtgärder. En nyhet i förhållande till gällande rätt är dock föreskriften i första stycket att åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

En annan nyhet är skyldigheten i *andra stycket* för arbetsgivaren att dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver. I samma utsträckning har vidare, vilket också är en nyhet, föreskrivits en skyldighet för arbetsgivaren att upprätta handlingsplaner. Handlingsplanerna bör omfatta alla slags arbetsmiljöåtgärder som arbetsgivaren avser att genomföra, såväl förebyggande åtgärder som planerade eller beslutade åtgärder med anledning av konstaterade brister i arbetsmiljön. De bör upprättas i samverkan med arbetstagarerna och de fackliga organisationerna.

Det ankommer på arbetarskyddsstyrelsen att i föreskrifter närmare precisera vad som ankommer på arbetsgivaren i nu angivna hänseenden.

I förhållande till arbetsmiljökommissionens förslag innehåller lagförslaget en ny bestämmelse, nämligen paragrafens *tredje stycke*. I det här stycket regleras en skyldighet för arbetsgivaren att se till att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Detta är en nyhet i förhållande till gällande rätt. Bakgrund och allmän motivering finns tecknade i avsnitt 3.4.

I dag har skyddskommittén ett ansvar att verka för att det på arbetsstället bedrivs en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Den föreslagna bestämmelsen fastslår att det är arbetsgivaren som skall ha ansvaret att detta sker. Den föreslagna ordningen skall ses mot bakgrund av att det i första stycket ställs ett krav på arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten samt undersöka riskerna i verksamheten och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. Bestämmelsen skall också ses mot bakgrund av att chefen för socialdepartementet föreslår att det i ett nytt 22 kap. i lagen (1962: 381) om allmän försäkring införs ett särskilt ansvar för arbetsgivaren att klarlägga och bedöma de anställdas behov av rehabilitering samt att genomföra vissa rehabiliteringsåtgärder. Av betydelse i sammanhanget är vidare den föreslagna skyldigheten för arbetsgivaren att enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen anpassa arbetsförhållandena till arbetstagarrens särskilda förutsättningar för arbetet.

För att en arbetsgivare skall kunna uppfylla sitt särskilda rehabiliteringsansvar enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring samt det i 3 kap. 3 § föreslagna ansvaret för arbetsanpassningsfrågor måste arbetsgivaren (och inte skyddskommittén) ha ett motsvarande ansvar enligt arbetsmiljölagen

att se till att det verkligen bedrivs ett systematiskt och organiserat anpassnings- och rehabiliteringsarbete på arbetsstället. Det är naturligtvis svårt att i lag närmare reglera vad som skall krävas av arbetsgivaren i detta avseende, bland annat därför att behovet av insatser varierar från fall till fall. Det bör ankomma på arbetarskyddsstyrelsen att utforma de närmare reglerna härför. Vissa grundläggande krav måste dock kunna ställas. Hit hör bland annat att arbetsgivaren måste ha en sådan organisation och sådana upparbetade rutiner att tidiga varningssignaler kan uppmärksammas så att nödvändiga arbetsanpassnings- och rehabiliteringsåtgärder kan planeras och genomföras.

Med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen kan arbetarskyddsstyrelsen utfärda verkställighetsföreskrifter till de nu föreslagna bestämmelserna. Arbetarskyddsstyrelsen kan också, med stöd av det föreslagna bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbete och skapa en tillfredsställande arbetsmiljö.

När det närmare gäller skyldigheten att anpassa arbetsmiljön så omfattar den alla arbetsmiljöåtgärder som kan krävas med stöd av arbetsmiljölagen.

3 § *Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet.*

Arbetsgivaren skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

I första stycket har vissa språkliga ändringar gjorts.

Paragrafens andra stycke första meningen i dess gällande lydelse innebär att arbetsgivaren bl. a. skall ta hänsyn till den enskilde arbetstagarens ålder, yrkesvana och övriga förutsättningar för arbetet. I 2 kap. 1 § första stycket har, när det gäller arbetsmiljöns beskaffenhet, föreslagits en ändring av innebörd att arbetsförhållandena generellt skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Mot denna bakgrund har, i den nu föreslagna bestämmelsen, arbetsgivarens skyldigheter i dessa avseenden preciserats genom ett uttryckligt tillägg att han skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Härigenom markeras kravet på en bättre arbetsanpassning för redan anställda. Bestämmelsen har närmare kommenterats under avsnitt 3.4. Givetvis finns det en gräns för hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig när det gäller att anpassa arbetsmiljön. Att generellt kräva att varje arbetsplats och varje arbetsuppgift anpassas till varje enskild individ är således inte avsikten. I vissa fall kan det i stället vara en bättre lösning att först undersöka om inte arbetstagaren, inom ramen för anställningen, kan beredas en mer lämplig sysselsättning enligt de regler som innefattas i lagen om anställningsskydd.

4 § *Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iakttä den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.*

Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. Arbetstagaren är fri från ersättningskyldighet för skada som uppstår till följd av att han underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas.

Första stycket upptar ett stadgande om att arbetstagare skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Den föreslagna ändringen innebär ett förtydligande av arbetstagarens aktivitetsplikt och markerar vikten av arbetstagarens medverkan i arbetsmiljöarbetet.

I andra stycket har vissa språkliga förtydliganden gjorts.

8 § *Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tas i bruk eller när den ställs ut till försäljning eller i reklamsyfte.*

Uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) skall lämnas vid avlämnandet genom tydlig märkning eller på annat sätt. Information av särskild betydelse för arbetsmiljön skall lämnas vid marknadsföring av anordningen.

I paragrafens första stycke har gjorts en del språkliga justeringar.

I andra stycket har bestämmelsen ändrats så att inte bara märkning och anvisningar för montering, användning och skötsel omfattas av uppgiftsskyldigheten utan alla uppgifter som kan vara av betydelse för att förebygga att anordningen förorsakar ohälsa och olycksfall efter avlämnandet.

Genom bestämmelsen införs viss informationsskyldighet redan vid marknadsföring. Med marknadsföring avses härvid reklaminsatser och andra åtgärder som syftar till att främja avsättning av tekniska anordningar som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Även saluhållande och uthyrning får anses vara sådana åtgärder. Denna informationsskyldighet skall kunna preciseras genom icke straffsanktionerade föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen och skall kunna ligga till grund för förelägganden i enskilda fall från en tillsynsmyndighet.

Tillämpning av den nya bestämmelsen om produktinformation vid marknadsföring kan bli aktuell när det gäller ett mycket stort antal typer av tekniska anordningar bl. a. i fråga om redovisning av buller, vibrationer, hållfasthet och temperaturförhållanden.

9 § *Den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt.*

Vad som sägs i 8 § andra stycket om produktinformation och information

vid marknadsföring skall gälla även i fråga om ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

Prop. 1990/91: 140

Ändringarna i första stycket är av rent språklig natur.

Enligt andra stycket skall vad som sagts under 8 § beträffande tekniska anordningar gälla även i fråga om ämnen. Någon skillnad i sak i fråga om ansvaret för leverantörer av tekniska anordningar respektive farliga ämnen avses inte. När det gäller farliga ämnen kan som tänkbara uppgifter som behöver redovisas vid marknadsföring nämnas halten av respirabelt fibermaterial, kvartshalten i olika byggmaterial och halten organiskt lösningsmedel i vissa produkter.

10 § Den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt skall se till att förpackningen inte innebär risk för ohälsa eller olycksfall.

Genom denna nya bestämmelse slås uttryckligen fast att det i leverantörens ansvar ingår att se till att förpackningar inte innebär risk från skyddssynpunkt.

För förpackningar som används vid transport av farligt gods gäller lagen (1982:821) om transport av farligt gods och de föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

11 § Den som installerar en teknisk anordning skall se till att behövliga skyddsanordningar sätts upp och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtas.

Paragrafen motsvarar med mindre språkliga justeringar tidigare 10 §.

12 § I 7 kap. 8 och 9 §§ föreskrivs om skyddsansvar i vissa fall för den som råder över ett arbetsställe eller upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

Detta är en följdändring till vissa föreslagna ändringar i 7 kap. 9 § i lagen. Genom dessa ändringar föreslås yrkesinspektionen få möjlighet dels att meddela förbud mot upplåtelse även beträffande ett utrymme under jord, dels att meddela föreläggande om undersökning av skyddsförhållanden mot den som upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

13 § Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall vid projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter, avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet, beaktas och att olika delar av projekteringen samordnas. Den som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar skall på samma sätt se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projekteringen.

Även arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen, skall inom ramen för sina uppdrag se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas.

Projektering är det stadium i byggprocessen då det bestäms hur byggnaden

eller anläggningen skall se ut. Den omfattar allt från de första skissartade lösningarna till de slutliga ritningarna där varje detalj finns med.

Genom denna nya bestämmelse införs ett särskilt arbetsmiljöansvar för personer som bestämmer om eller påverkar projekteringen. Som framgår av avsnitt 6.1 i den allmänna motiveringen är det svårt att åstadkomma en god arbetsmiljö om man inte planerar för en sådan redan då projekteringen sker. Det ansvar som normalt vilar på arbetsgivaren räcker inte till när det gäller arbetsplatser där denne inte disponerar över utformningen.

Byggnad är ett i byggsammanhang ganska väl definierat begrepp. En byggnad är en varaktig konstruktion av tak och vanligen även väggar som står på mark eller är placerad helt eller delvis under mark och är så stor att människor kan uppehålla sig i den. Även konstruktioner som genom sin storlek och form ger samma visuella intryck som hus har ansetts vara byggnader även om de saknar utrymmen för människor att uppehålla sig i. Det gäller t. ex. silobyggnader.

Begreppet anläggning är lite mer svårdefinierat. Allmänt kan sägas att en anläggning är ett byggnadsverk och att till definitionen hör att projektering och byggande av en anläggning normalt förutsätter ingenjörskunnande inom byggnadstekniska eller väg- och vattenbyggnadstekniska områden. Anläggningar kan t. ex. vara vägar, tunnlar, järnvägar, broar, viadukter, hamnar, kraftverk, ledningar, raffinaderier och andra processanläggningar, idrottsarenor etc.

I plan- och bygglagen (1987:10) skiljer man mellan anläggningar för vilka bygglov krävs och andra anläggningar. Den här bestämmelsen omfattar alla anläggningar som kräver projektering oavsett om bygglov erfordras eller inte.

Även om- och tillbyggnad samt rivning av en byggnad eller anläggning omfattas av bestämmelsen i den mån arbetet behöver föregås av projektering.

Paragrafens *första stycke* utvisar att det i första hand är byggherren som skall se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas under projekteringen. Synpunkterna skall ta sikte såväl på byggskedet som på det framtida brukandet av byggnaden eller anläggningen.

Ett stort antal hus — t. ex. bostäder och daghem — köps färdiga av byggherren från företag som tillverkar byggnader i delar och står för formgivning och övriga bygghandlingar. Dessa företag har normalt egna projektörer. Skälen för att beakta arbetsmiljösynpunkter på ett tidigt stadium gör sig lika starkt gällande när det gäller monteringsfärdiga byggnader och anläggningar som i andra sammanhang. Även den som tillverkar sådana nämns därför uttryckligen i bestämmelsen.

Projekteringen sköts normalt av konsulter. Byggherren skall vara omsorgsfull vid valet av konsulter och se till att arbetsmiljösynpunkterna kommer med i projekteringen. Det är också byggherrens uppgift att se till att de olika delarna av projekteringsarbetet samordnas och att det samlade resultatet inte medför risker eller komplikationer ur arbetsmiljösynpunkt.

Som framgår av den allmänna motiveringen har en avsikt varit att rikta sig till personer som faktiskt har möjlighet att påverka utformningen på projekteringsstadiet. Alla som medverkar vid projekteringen, nämligen

arkitekter, konstruktörer, VVS-konsulter, el-konsulter och andra får därför genom *andra stycket* ett ansvar för att arbetsmiljösynpunkter beaktas. Ansvaret är detsamma som byggherrens med den begränsningen att konsulten enbart svarar för sådant som ligger inom ramen för det egna uppdraget.

Konsulternas ansvar skall inte vara beroende av om frågan om arbetsmiljösynpunkter berörts i uppdragsavtalet eller inte. En förutsättning för ansvar är dock att projektören har en viss självständighet i sin roll i byggprocessen så att han har en faktisk möjlighet att påverka utformningen när det gäller den framtida arbetsmiljön.

Under byggskedet tar bestämmelsen främst sikte på byggnadsarbetarnas arbetsvillkor. När det gäller det framtida brukandet skall byggherren och projektörerna tänka sig in i arbetsvillkoren för personer som i framtiden skall arbeta i projekterade arbetslokaler eller som i annat sammanhang skall utföra arbete i byggnaden. Det finns vissa yrkesgrupper som i dag är dåligt tillgodosedda i dessa avseenden. Det gäller dem som inte utför arbete i särskilda lokaler som disponeras av deras arbetsgivare utan arbetar på andra ställen t. ex. i bostadshus. Det är omöjligt att ge klara anvisningar om allt en projektör skall tänka på. Arbetsgruppen har ansett att följande kan tjäna som ledning. (s. 90 i Ds 1990:6).

Även om det inte sägs uttryckligen i uppdraget från byggherren kan det ligga i projektörens ansvar att se till att tillräckliga utrymmen finns för intransport och montering av olika installationer under byggnadstiden liksom för utbyte i de fall installationerna kan förväntas ha kortare livslängd än byggnaden. Det är vidare naturligt att det i bygghandlingarna lämnas viss information om arbetsmiljörisker hos produkter som anvisas av projektören. En projektör kan också ha att beakta olika säkerhetsanordningar som behöver anges på ritningsstadiet. Det kan också ligga i projektörens ansvar att ta hänsyn till de arbetsmiljökrav som gäller för den verksamhet som byggnaden är avsedd för, exempelvis transportvägar och ljudisolering eller förläggning av utrymmen för olika ändamål med hänsyn till arbetsmiljön. Ventilation och utblicksfönster är andra exempel på generella problem som en projektör kan ha att beakta i fråga om lokaler för stadigvarande arbete. Det ligger i sakens natur att en projektör även måste beakta att en byggnad skall kunna underhållas utan att arbetsmiljön blir otillfredsställande, t. ex. vad avser sotning och fönsterputsning.

Byggherren kan inte överlåta det arbetsmiljöansvar han har vid projekteringen. Ansvaret består även sedan uppdrag givits till olika konsulter. Byggherren och projektörerna skall inte kunna undgå ansvar genom att hänvisa till varandra. Ett av de väsentligaste momenten, nämligen samordningen, kommer ju också efter det att projektörerna avlämnat resultat av sina respektive uppdrag till byggherren.

4 kap. Bemyndiganden

För överskådlighetens skull har bemyndigandebestämmelserna samlats i ett nytt fjärde kapitel i lagen.

Lagrådet har när det gäller dispositionen av fjärde kapitlet anfört att det

föreslagna bemyndigandet i 4 kap. 1 § bör, för att understryka att bemyndigandet avser de *ytterligare* föreskrifter som behövs, flyttas ned efter förslaget 4 kap. 10 § och att 3 § i kapitlet bör flyttas upp och sättas före kapitlets 2 §. Övriga paragrafer i kapitlet får numreras om i enlighet med detta.

Jag delar lagrådets uppfattning och har därför utformat lagförslaget på det av lagrådet föreslagna sättet.

1 § *Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får föreskriva om*

1. *provning eller annan kontroll av tekniska anordningar eller av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,*
2. *villkor och kontroll vid tillverkning och användning av sådana anordningar eller ämnen,*
3. *undersökning av skyddsförhållandena i ett visst slag av verksamhet.*

Paragrafen har viss motsvarighet i gällande bestämmelser i 3 kap. 12 § sista stycket om kontrollföreskrifter utan samband med godkännandekrav gentemot arbetsgivare och andra brukare samt om arbetshygieniska undersökningar. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Möjligheten att föreskriva om särskilda villkor vid användning av tekniska anordningar och farliga ämnen reglerades tidigare i 3 kap. 12 § första stycket 3. Eftersom dessa föreskrifter inte behöver ha samband med föreskrifter om tillstånd eller godkännande, har bemyndigandet flyttats över till förevarande paragraf.

Arbetsmiljölagen ger möjlighet att ställa krav mot tillverkare och andra leverantörer i fråga om provning och annan undersökning endast om det sker i samband med krav på godkännande. Det kan emellertid av flera skäl, som behandlats under den allmänna motiveringen, vara befogat att kunna ställa upp krav på förhandsprovning och annan kontroll även utan samband med godkännande gentemot såväl användare som leverantörer.

Bestämmelsen innehåller inte någon avgränsning vad gäller den krets av skyddsansvariga gentemot vilken föreskrifter kan riktas. I den föreslagna lydelsen omfattar således punkterna 1 och 2 även tillverkare och leverantörer. Självfallet måste normgivning med stöd av paragrafen ske med iakttagande av de begränsningar i fråga om skyddsansvaret som gäller för vissa kategorier, t.ex. samordningsansvariga och upplåtare som avses i 7 kap. 9 §. Klart är också att exempelvis leverantörer inte i denna egenskap kan vara aktuella som skyddsansvariga enligt punkt 3.

I punkt 3 har "de arbetshygieniska förhållandena" ersatts med "skyddsförhållandena". Därigenom inbegrips även t.ex. geotekniska undersökningar.

Provning utan samband med godkännande kan bli av betydelse när det gäller en rad olika arbetsmiljöfaktorer. Områden som kan bli aktuella i sammanhanget är bl. a. utrustning som emitterar buller, vibrationer och elektromagnetiska fält. Det kan i många fall finnas behov av provningskrav utan att det är motiverat med tygodkännande. När det gäller buller kan mätning av ljudnivå vid operatörsplats vara ett angeläget krav för stora grupper av maskiner. Beträffande vibrationer är framför allt vibre-

rande handverktyg aktuella. När det gäller elektromagnetiska fält kan t. ex. plastsvetsmaskiner nämnas. På området personlig skyddsutrustning skulle antagligen i vissa fall provning och annan kontroll kunna ersätta nu gällande krav på typgodkännande.

Som ytterligare exempel kan anföras pallställ, formpressar och formblåsmaskiner samt säkerhetsbrytare för maskiner med olika slag av ingreppsskydd. Även vissa tryckbärande anordningar som idag skall typgodkännas, t. ex vissa komponenter till kylanläggningar, är tänkbara exempel på objekt aktuella för provning utan godkännandekrav.

Av stor betydelse när det gäller att utveckla regler om egenkontroll är bestämmelserna om ackrediterade laboratorier och ackrediterade certifieringsorgan i lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och mätning. I samband med föreskrifter om provning eller annan kontroll utan samband med godkännandekrav kan villkor ställas upp om att kontrollen skall utföras av ett ackrediterat laboratorium eller ett ackrediterat certifieringsorgan.

Krav bör vidare kunna ställas på produktkontroll även i form av ritningsgranskning, tillverkningskontroll och övervakning av företagets interna tillverkningskontroll. Häri kan ligga kontroll av företagets kompetens och resurser i fråga om organisation, utrustning och personal. Det skall också vara möjligt att företaget genom efterkontroll stickprovsvis följer upp kvaliteten hos producerade produkter (kvalitetsuppföljning). Även andra former av intern eller extern kontroll som syftar till att säkerställa produkternas egenskaper från arbetsmiljösynpunkt kan tänkas. Arbetskyddsstyrelsen skall därför kunna föreskriva om villkor och kontroll som skall gälla både vid tillverkningen och därefter. Sådana föreskrifter skall kunna meddelas separat eller i kombination med föreskrifter om typgodkännande eller provning.

2 § Om det behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetskyddsstyrelsen föreskriva

1. att *arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar, som är avsedda* för verksamhet av ett visst slag får användas endast efter tillstånd.

2. att *tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall*, endast efter tillstånd eller godkännande får användas eller avlämnas för att tas i bruk.

I föreskrift som avses i första stycket får anges att det i anslutning till ett tillstånd eller ett godkännande kan fastställas krav på produktinformation och på villkor som skall gälla vid tillverkning samt på kontroll efter tillverkning. I sådan föreskrift kan även anges att ett tillstånd eller godkännande kan förenas med villkor för användningen. Föreskrift som avses i första stycket 2 kan vidare ange villkor vars uppfyllande skall utgöra förutsättning för tillstånd eller godkännande.

Paragrafen, som motsvarar tidigare 3 kap. 12 § 1 – 3 stycket, har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Bemyndigandet i 3 kap. 12 § första stycket 3 har flyttats över till förslaget 1 §.

Första stycket punkt 1. Endast språkliga justeringar har gjorts.

Första stycket punkt 2. Godkännande- eller tillståndskrav kan föreskri-

var gentemot leverantörer av farliga ämnen på samma sätt som godkännandekrav kan föreskrivas i fråga om tekniska anordningar.

Andra stycket. Bestämmelsen om monterings- och bruksanvisning har justerats i anslutning till de föreslagna ändringarna av märkningsbestämmelserna i 3 kap. 8 och 9 §§. — Vidare slås fast att i anslutning till ett godkännande kan bestämmas om efterkontroll. För att undanröja all tvksamhet om lagen ger tillräckligt stöd för ett krav på efterkontroll införs nu en uttrycklig bestämmelse om sådan kontroll.

I prop. 1975/76:149 exemplifieras olika slags villkor för brukande av tekniska anordningar och farliga ämnen (s. 401–402).

3 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva

1. att *produktinformation skall lämnas i fråga om tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,*

2. att *på arbetsställen skall föras en förteckning över där befintliga tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

Föreskrifter i fråga om installation av tekniska anordningar kan meddelas i samma ordning.

Paragrafen motsvarar med vissa ändringar tidigare 3 kap 13 §. Genom den nya lydelsen av punkt 1, som gäller såväl tekniska anordningar som farliga ämnen, slås fast att uppgiftsskyldigheten kan föreskrivas inte bara som ett krav på märkning utan också som ett krav på t. ex. tillhandahållande av uppgifter i bullerhänseende. Som framgår av prop. 1976/77:149 s. 285 ligger ändringen i linje med den ursprungliga avsikten med märkningsbestämmelsen enligt förarbetena till arbetsmiljölagen.

Bestämmelsen om förteckningar över vissa slag av tekniska anordningar och farliga ämnen har flyttats från punkt 3 till punkt 2 i första stycket. Den språkliga utformningen har justerats. Bestämmelsen har samtidigt förtydligats. I sak innebär detta ingen förändring.

4 § *Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva förbud att använda arbetsprocesser, arbetsmetoder eller tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

Paragrafen motsvarar med vissa språkliga justeringar nuvarande 3 kap. 14 §. Den innehåller ett bemyndigande att föreskriva om förbud mot användning av vissa slag av arbetsprocesser m. m. Föreskrifter om förbud med straffsanktion kan alltså inte direkt avse överlåtelseledet men inverkar naturligtvis i praktiken även för leverantörer.

5 § *Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller skall sysselsättas i arbetet. Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för en sådan risk.*

Bestämmelsen, som motsvarar gällande 3 kap. 15 §, har utvidgats till att omfatta även skyldighet att låta utföra förebyggande behandling mot smitta.

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall. I detta ligger ett allmänt ansvar att se till att hälsoövervakning och medicinska kontroller kommer till stånd i behövlig omfattning. I arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter finns bestämmelser om att arbetsgivaren i vissa fall, t.ex. vid vissa slag av avloppsarbete, hantering av riskavfall och arbete med mikroorganismer, skall erbjuda skyddsvaccinering om det behövs. Uttryckliga regler om obligatorisk skyddsvaccinering saknas alltså i arbetsmiljölagen.

Frågan om att ge arbetarskyddsstyrelsen möjlighet att kunna föreskriva om obligatorisk vaccinering vid hög smittorisk som vissa arbeten kan innebära har behandlats i den allmänna motiveringen under avsnitt 5.6.

Begreppet vaccinering innefattar i strikt mening inte förebyggande injektioner med antikroppar. Även sådan behandling bör dock kunna föreskrivas som villkor enligt denna paragraf.

6 § Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagar, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrift om förbud mot att arbetet *utförs* av arbetstagar, som tillhör *en* sådan grupp, eller föreskriva att *särskilda* villkor skall gälla när arbetet *utförs* av *sådana* arbetstagar.

Paragrafen motsvarar med smärre språkliga justeringar 3 kap. 16 § i gällande lydelse.

7 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva att *register skall föras* vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 5 eller 6 § med uppgifter om de undersökta namn och om undersökningsresultat.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 17 § första stycket i gällande lydelse med de ändrade hänvisningar som föranleds av förslaget om ett nytt 4 kap.

8 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan *meddela* föreskrifter om *skyldighet* att göra anmälan eller lämna uppgifter till *en* tillsynsmyndighet eller att förvara *handlingar* som har betydelse från skyddssynpunkt.

Bestämmelsen, som med utvidgat innehåll motsvarar 3 kap. 17 § andra stycket i gällande lydelse, ger regeringen eller arbetarskyddsstyrelsen befogenhet att föreskriva skyldighet också gentemot leverantörer att göra anmälan, lämna uppgifter eller förvara handling som har betydelse ur skyddssynpunkt.

Utvidgningen innebär också att krav på anmälan etc. kan riktas även mot samordningsansvariga, installatörer, upplåtare och byggherrar som avses i 3 kap. 13 § och 7 kap. 8 och 9 §§.

10 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddssty-

relsen får meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Arbetsmiljölagen innehåller i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet vissa grundläggande bestämmelser och anger översiktligt kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer. Bestämmelserna bildar utgångspunkten för den närmare reglering beträffande arbetsmiljön som sker genom arbetarskyddsstyrelsen.

Genom denna nya paragraf utvidgas regeringens normgivningskompetens och möjligheten att delegera normgivningskompetensen på så sätt att ett på regeringsformens 8 kap. 7 § punkt 1 och 11 § baserat bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet förs in i arbetsmiljölagen. Frågan om den normgivningskompetens som regeringen kan delegera vidare behandlas i avsnitt 5.1.1. i den allmänna motiveringen. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

Det finns i huvudsak tre olika kategorier av bemyndiganden till stöd för föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen. Föreskrifter i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet — materiella föreskrifter — kan meddelas enligt föreliggande paragraf. Föreskrifter om vissa formella förfaranden och om vissa preciserade villkor och förbud kan med direkt straffsanktion meddelas enligt 4 kap. 2—8 §§. Vidare kan verkställighetsföreskrifter meddelas enligt 18 § första stycket punkt 6 arbetsmiljöförordningen. Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär men också i viss utsträckning kompletterande föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag utan att något avsteg görs från innehållet i den bakomliggande lagen genom att den tillförs något väsentligt nytt. Med hänsyn till den utvidgade bemyndigandebestämmelsen skall arbetarskyddsstyrelsen i fortsättningen som verkställighetsföreskrifter meddela i huvudsak endast föreskrifter av rent administrativ karaktär.

I 3 kap. 2—13 §§ preciseras vilka kategorier som i olika avseenden har ansvar för arbetsmiljön. Självfallet har arbetarskyddsstyrelsen vid meddelande av föreskrifter att hålla sig inom denna ram.

6 kap. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m. m.

1 § Arbetsgivare och arbetstagare skall bedriva en på lämpligt sätt organiserad *arbetsmiljöverksamhet*.

I paragrafen har en språklig ändring vidtagits i det att uttrycket *skyddsverksamhet* har ersatts med *arbetsmiljöverksamhet*.

4 § Skyddsombud företräder arbetstagarna i *arbetsmiljöfrågor* och skall verka för en tillfredsställande *arbetsmiljö*. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall *samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §.*

Skyddsombud skall *delta* vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och *arbetsorganisation* liksom vid planering av användning av ämnen som kan *medföra* ohälsa eller olycksfall. *Skyddsombud skall vidare delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §.*

Arbetsgivaren skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för *arbetsmiljöförhållandena* inom ombudets område.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar gemensamt för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Förutom att paragrafen genomgått vissa språkliga förtydliganden har det i *första stycket* gjorts ett tillägg med innebörd att skyddsombud även skall vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i föreslagna 3 kap. 2 a §.

I *andra stycket* regleras skyddsombudets medverkan i planeringsstadiet när förändringar skall ske beträffande faktorer som kan påverka arbetsmiljön på arbetsstället. Här har beträffande arbetsorganisatoriska frågor gjorts ett tillägg i förhållande till gällande lydelse. Vidare har som en nyhet föreskrivits att skyddsombud skall delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §.

6 a § *Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning skall arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att han mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör han inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, skall yrkesinspektionen efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.*

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt *påkalla kommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga.*

Paragrafen, som är ny, utgör till största delen en uppdelning av 7 § arbetsmiljöförordningen. Vissa språkliga förändringar har vidtagits. Flertalet regler i denna bestämmelse är av sådan principiell betydelse att de bör ingå i själva lagen och därigenom bör också reglerna få ett större genomslag i den praktiska tillämpningen.

I den nya paragrafen stadgas uttryckligen att för det fall ett skyddsombud inte får en begäran till arbetsgivaren beaktad inom skälig tid, skall yrkesinspektionen på framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen skall meddelas. Med stöd av paragrafen ges skyddsombudet en uttrycklig rätt att vid långtidseffekter t. ex. belastningsskador initiera att yrkesinspektionen tar ställning till om tvångsmedel skall meddelas om arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder.

9 § *Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. I skyddskommittén skall behandlas frågor om*

1. företagshälsovård,
2. *handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §.*
3. planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och *arbetsorganisation.*
4. *planering* av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.
5. upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön,
6. arbetsanpassnings- och *rehabiliteringsverksamheten* på arbetsstället.

I paragrafen har skyddskommitténs övervakande och pådrivande roll förtydligats med hänsyn till det nya synsättet på arbetsgivarens roll i arbetsmiljöarbetet.

I första meningen har den nuvarande lydelsen att "Skyddskommitté skall planera och övervaka skyddsarbetet på arbetsstället" ändrats till att "Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa dess genomförande." Avsikten med denna ändring, liksom föreslagna punkten 6, är att förtydliga att huvudansvaret för arbetsmiljöarbetet ligger i arbetsgivarens linjeorganisation. Som en nyhet har föreskrivits att i skyddskommittén skall även behandlas frågor om handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §. Vissa redaktionella ändringar har vidtagits.

7 kap. Tillsyn

4 § Den som i sin verksamhet använder *en* viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra *ett* visst arbete är skyldig att på *en* tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet.

Den som har överlätit eller upplåtitt en teknisk anordning eller överlätit ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, är skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka produkten har överlåtits eller upplåtits.

I första stycket har gjorts smärre språkliga justeringar.

Det nya *andra stycket* ger tillsynsmyndigheterna möjlighet som inte tidigare funnits enligt arbetsmiljölagen att rikta sig mot leverantören när det gäller en redan såld produkt. Arbetarskyddsstyrelsen kan ha intresse av att via leverantören få veta vilka återförsäljare som köpt en produkt som efter försäljning visat sig ha brister eller förorsaka olycksfall för att i möjligaste mån hindra att den sprids. Den rätt som tillsynsmyndighet enligt 7 kap. 3 § har att få de upplysningar som behövs för tillsynen gäller endast upplysningar angående ännu ej levererade produkter. Som tvångsmedel vid yrkesinspektionens tillämpning av paragrafen står i första hand till buds föreläggande enligt 7 kap. 7 §.

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § punkt 3 om straff för den, som lämnar oriktig uppgift om förhållanden av vikt, syftar även på det förevarande *andra stycket*.

6 § *Om det på ett gemensamt arbetsställe inte finns någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §, kan yrkesinspektionen bestämma vem som skall ha ett sådant ansvar. När det finns särskilda skäl kan*

yrkesinspektionen bestämma att *någon* annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig.

Vid tillämpning av första stycket skall samordningsansvaret läggas på *den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete på det gemensamma arbetsstället eller på någon av dem som driver verksamhet där.*

Enligt den här bestämmelsen kan yrkesinspektionen besluta vem som skall ha samordningsansvar på ett gemensamt arbetsställe om det inte finns någon som har ett sådant ansvar. När det finns särskilda skäl kan yrkesinspektionen också flytta över samordningsansvaret från en person till en annan.

Ändringarna i det *första stycket* är av rent språklig natur.

I det *andra stycket* görs en saklig ändring. Enligt 3 kap. 7 § ligger samordningsansvaret på byggherren eller på den som råder över ett fast driftsställe. Yrkesinspektionen får nu en möjlighet att föra över samordningsansvaret inte bara till någon som driver verksamhet på arbetsstället utan även tillbaka till byggherren i situationer då denne överlåtit ansvaret till någon annan.

7 § . Yrkesinspektionen *får* gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2 – 11 och 13 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela *de förelägganden* eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan yrkesinspektionen sätta ut vite.

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt *ett föreläggande*, får yrkesinspektionen förordna om rättelse på hans bekostnad.

Om ett föreläggande har meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglöv, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov *inte beviljas*, upphör föreläggandet *att gälla* såvitt avser åtgärden.

I paragrafen görs mindre språkliga justeringar. Vidare anpassas i första stycket hänvisningarna efter den föreslagna nya paragrafindelningen i 3 kap. Enligt förslaget kan yrkesinspektionen ingripa även med stöd av den föreslagna nya bestämmelsen i 3 kap. 10 §. Den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 13 § ansluts till tillsynsbestämmelsen i denna paragraf. Yrkesinspektionen får på så sätt möjlighet att meddela föreläggande eller förbud mot byggherrar och andra projektörer som försummat sitt arbetsmiljöansvar.

9 § *Om det finns något missförhållande* i skyddshänsende beträffande *en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord* som har upplåtits för arbete eller *som personalutrymme*, kan yrkesinspektionen meddela förbud enligt 7 § mot *en sådan upplåtelse* till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen, markområdet eller utrymmet.

Yrkesinspektionen kan gentemot den som upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme, meddela förelägganden enligt 7 § om undersökning av skyddsförhållandena på platsen.

Skälen för förändringarna i den här bestämmelsen återfinns i avsnittet 6.4 i den allmänna motiveringen.

Enligt *första stycket* kan yrkesinspektionen meddela förbud mot vidare upplåtelse av lokaler etc. när det finns missförhållanden i skyddshänsedde. Genom lagändringen blir det möjligt att låta även underjordsutrymmen omfattas av sådana förbud. Därutöver görs vissa språkliga justeringar.

Andra stycket är helt nytt. Bakgrunden till regeln är att en uthyrare ofta har bättre möjligheter att genomföra undersökningar av skyddsförhållandena i en arbetslokal än den arbetsgivare som hyr lokalen. Uthyraren kan kanske genomföra återkommande undersökningar under en längre tid medan hyresgästerna växlar. Vidare har uthyraren normalt tillgång till hela det utrymme som det är fråga om. Bestämmelsen omfattar samma typer av uthyrningsobjekt som de som avses i första stycket – alltså även utrymmen under jord.

13 § Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på *arbetsställe* enligt *denna lag* får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

Har ombudet, ledamoten eller deltagaren utsetts av sådan lokal arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 2 och 8 §§, får han utan hinder av tystnadsplikten i första stycket lämna uppgift vidare till en ledamot i organisationens styrelse eller till en sakkunnig i arbetsmiljöfrågor hos en central arbetstagarorganisation till vilken den lokala organisationen hör. Rätten att lämna uppgift vidare gäller endast om uppgiftslämnaren underlåter mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne.

I fråga om arbetsställen i det allmännas verksamhet tillämpas i stället för vad som sägs i första och andra *styckena* bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

I paragrafens *första stycke*, som innehåller en regel om tystnadsplikt för den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället enligt 6 kap. 9 §, har hänvisningen till det angivna lagrummet tagits bort.

Ändringen har vidtagits som en konsekvens av att det enligt föreslagna 3 kap. 2 a § tredje stycket ankommer på arbetsgivaren att se till att det på arbetsställe i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

I fråga om arbetsställen i det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen (1980:100). I detta stycke har en språklig ändring vidtagits.

8 Kap. Ansvar

2 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. anlitat en minderårig i strid mot 5 kap. 2 § första stycket eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket,

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 3 eller 5–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §,

3. lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt 7 kap. 3 eller 4 §,

4. utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk.

Paragrafens hänvisningar till olika bestämmelser har anpassats efter förslagets kapitel- och paragrafindelning.

4 § Har vid brott som avses i detta kapitel *en* anordning eller *ett* ämne använts i strid mot förbud enligt 4 kap. 4 § eller 7 kap. 7 §, skall förverkande ske av egendomen eller dess värde, om *det inte är uppenbart oskäligt*.

Föreslagna ändringar innebär en anpassning dels till förslagets kapitel- och paragrafindelning, dels till gängse språkbruk. Någon förändring i sak avses inte.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

Som konsekvens av att 3 kap. 16 § arbetsmiljölagen fått beteckningen 4 kap. 6 § görs en följdändring i 12 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

14 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i brottsbalken,
2. anta förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160),
3. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.,
4. godkänna vad jag föreslagit om villkor för bidrag till företagshälsovården (avsnitt 4.7–4.10),
5. godkänna ILOs konvention (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete (avsnitt 6.2).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

6. utbyggnaden av företagshälsovården (avsnitt 4.6),
7. inriktningen av arbetsmiljöarbetet.

15 Beslut

Prop. 1990/91:140

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

Sammanfattning

Vårt uppdrag är att se över sanktionssystemet vid arbetsolyckor som inträffar till följd av brister i arbetsmiljön. Ett stort antal arbetsolyckor inträffar årligen. Kritik har riktats mot att det trots detta är relativt sällan som arbetsolyckor leder till rättslig prövning.

Kartläggning av arbetsolyckorna och hur de utreds

Enligt statistik från arbetarskyddsstyrelsens informationssystem om arbetsskador inträffade bland arbetstagare ca 99 000 arbetsolyckor år 1984, drygt 98 000 år 1985 och ca 98 500 år 1986. Av dessa var antalet dödsolyckor 106 år 1984, 92 år 1985 och 107 år 1986. Dessutom anmäldes årligen ca 6 000 arbetsolyckor bland egenföretagare under nämnda år. Detta är olyckor som lett till sjukfrånvaro. Av arbetsolyckorna 1984 bland arbetstagare ledde drygt hälften till en sjukfrånvaro längre än sju dagar. Av dessa hade drygt 17 000 en sjukfrånvaro på över 30 dagar och ca 4 500 en sjuktid på över 90 dagar.

En arbetsgivare skall enligt 2 § arbetsmiljöförordningen utan dröjsmål underrätta yrkesinspektionen när ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Denna bestämmelse är straffbelagd med böter. Antalet underrättelser till yrkesinspektionen enligt 2 § arbetsmiljöförordningen uppgick för år 1984 till endast 1 438 för hela landet. Motsvarande siffra för år 1985 var 1 485. Det innebär att endast 1–2 % av alla arbetsolyckor som inträffar enligt statistiken och leder till sjukfrånvaro anmäls av arbetsgivarna till yrkesinspektionen. Antalet personer som döms för underlåtenhet att anmäla arbetsolyckor är mycket litet, några stycken per år.

Utredningen har gjort en förfrågan till landets samtliga 118 polisdistrikt om antalet arbetsolyckor som kommit till deras kännedom. Svaren visar att under år 1984 kom ca 1 650 och år 1985 ca 1 750 arbetsolyckor till polisens kännedom. Det var alltså endast någon procent av det totala antalet arbetsolyckor som lett till sjukfrånvaro. Det var dock fler än arbetsgivarnas anmälningar till yrkesinspektionen, trots att denna anmälningskyldighet är författningsreglerad och straffbelagd.

Polisen får kännedom om inträffade arbetsolyckor nästan uteslutande genom att larmcentralen meddelar att ambulans tillkallats efter en olycka. Yrkesinspektionen gör sällan polisanmälan. Enligt verksamhetsberättelsen för år 1984 anmälde yrkesinspektionen 676 förseelser mot arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen till polisen. Antalet anmälningar för brott mot brottsbalken var endast nio, samtliga gällde vållande till kroppsskada.

Polisdistriktens svar visar också att beträffande de flesta ärendena leder

polisen själva förundersökningen och en klar majoritet av ärendena läggs också ner av polisen. I de flesta polisdistrikten överlämnas få ärenden till åklagare för bedömning. I vissa polisdistrikt har man dock den handläggningen att samtliga eller i stort sett samtliga anmälda arbetsolyckor överlämnas till åklagare. Sammanställningen av svaren visar att polisen lade ner ca 70% av ärendena vart och ett av åren 1984 och 1985.

Antalet ärenden som överlämnades till åklagare år 1984 var ca 490. Åtal väcktes i 75 av dessa ärenden medan resterande lades ner av åklagaren. Under år 1985 överlämnades ca 520 ärenden till åklagare varav 61 ledde till åtal. Det innebär att det endast är ett fåtal av de arbetsolyckor som kommer till polisens kännedom som leder till åtal. Under år 1984 ledde ca 5% till åtal. Motsvarande siffra för år 1985 var ca 3,5%. Av vårt material kan man också konstatera att även om en mycket stor andel av ärendena överlämnas till åklagare, så blir vanligtvis ändå inte andelen väckta åtal generellt sett högre.

Riksåklagaren har gjort en förfrågan till samtliga åklagardistrikt om antalet arbetsmiljöbrott de haft att handlägga under år 1986 samt vilka beslut åklagarna fattat beträffande dessa ärenden. Riksåklagarens sammanställning av svaren visar att åklagarna totalt hade prövat 487 ärenden om misstänkt arbetsmiljöbrott. Av dessa avsåg 39 vållande till annans död, 361 vållande till kroppsskada eller sjukdom, 12 framkallande av fara för annan och 65 brott mot arbetsmiljölagen. Av de 412 misstänkta brottsbalksbrotten väcktes åtal endast i 44 fall, dvs. ca 10%. För brott mot arbetsmiljölagen väcktes dock åtal i 41 fall av 65, dvs. i nästan två tredjedelar av fallen. I drygt hälften av alla ärenden som avskrevs var motiveeringen att det inte var brott. Något mer än en fjärdedel avskrevs med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Antalet domar och strafförelägganden som inrapporterats till yrkesinspektionen i denna typ av mål har under åren 1984–1986 varit ca 50–60 årligen. Av dessa har ungefär hälften avsett brott mot arbetsmiljölagen. I de allra flesta fall har dessa mål lett till fällande dom med bötesstraff på vanligtvis 10–40 dagsböter.

Av resterande antal, som avsett brottsbalksbrott, har årligen ca 10–20 domar gällt vållande till kroppsskada. Av dessa har ca två tredjedelar lett till fällande domar med vanligtvis 20–50 dagsböter.

Antalet domar avseende vållande till annans död har varit 5–10 årligen. I drygt hälften av fallen har åtalet ogillats. I de fällande domarna har påföljden antingen blivit villkorlig dom ibland kombinerad med dagsböter, eller också har brottet ansetts ringa och påföljden bestämts till 20–60 dagsböter. I ett mål år 1986 har dock fängelsestraff utdömts av både tingsrätten och hovrätten. Detta var första domen på fängelse i anledning av en arbetsolycka.

Några domar gällde framkallande av fara för annan eller allmänfarlig vårdslöshet. Dessutom förekom några domar angående utdömande av vite. Under år 1987 har avkunnats ytterligare en fängesedom, den första hittills för brott mot arbetsmiljölagen utan att någon olycka inträffat. En byggmästare dömdes till en månads fängelse för brott mot ett av yrkesinspektionen utfärdat förbud att använda en fasadställning.

En grundläggande förutsättning för ett effektivt sanktionssystem är att arbetsolyckorna kommer till myndigheternas, dvs. yrkesinspektionens och polisens, kännedom omedelbart.

För att uppnå att betydligt fler arbetsolyckor skall anmälas till yrkesinspektionen av arbetsgivarna föreslår vi att deras anmälningskyldighet enligt 2 § arbetsmiljöförordningen förtydligas och utvidgas. I fortsättningen skall samtliga arbetsolyckor anmälas omedelbart utom olyckor som lett till personskador av lättare art.

Även olyckor med lättare skador skall dock komma till yrkesinspektionens kännedom. Detta skall ske på samma sätt som för närvarande genom den anmälan till försäkringskassan som arbetsgivaren skall göra. Försäkringskassan har en skyldighet att sända en kopia av anmälan till yrkesinspektionen. Vår kartläggning har dock visat att arbetsgivarna inte alltid fullgör sin skyldighet att omedelbart anmäla arbetsskador till försäkringskassan. Utredningen föreslår därför att en tidsfrist bör införas inom vilken anmälan skall göras enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Huvudregeln skall även i fortsättningen vara att anmälan skall göras omedelbart. Om anmälan inte har gjorts inom två veckor, skall försäkringskassan ta ut en förseningsavgift på 500 kr. Denna förseningsavgift skall ersätta straffbestämmelsen i 8 kap. 11 § lagen om arbetsskadeförsäkring angående underlåtenhet att fullgöra anmälningskyldigheten. Denna ansvarsbestämmelse tycks aldrig tillämpas i praktiken. Om anmälningskyldigheten börjar fullgöras omedelbart kommer yrkesinspektionen att få kännedom om olyckorna genom kopian av anmälan betydligt snabbare än för närvarande.

Att yrkesinspektionen genom dessa förslag kommer att få fler anmälningar omedelbart innebär inte att polisen kommer att få kännedom om fler arbetsolyckor, eftersom yrkesinspektionen sällan gör polisanmälningar. Vi föreslår därför att det i 2 § arbetsmiljöförordningen införs en skyldighet för arbetsgivare att underrätta även polisen om vissa arbetsolyckor, de som lett till dödsfall eller svårare personskada. En sådan lagstadgad skyldighet finns för övrigt redan i både Finland och Norge.

Utredningen anser att yrkesinspektionen bör i betydligt större utsträckning än för närvarande anmäla överträdelser av arbetsmiljölagstiftningen till polisen. Det gäller när direkt straffsanktionerade föreskrifter överträtts eller förelägganden/förbud inte följts men också när man får kännedom om olyckor där man anser att eventuellt brottsligt förfarande bör utredas. Yrkesinspektionen bör enligt utredningens uppfattning inte heller tveka att använda de tvångsmedel som arbetsmiljölagstiftningen ger möjlighet till.

Beträffande polisens utredning av arbetsolyckor föreslår utredningen att enhetliga anvisningar och handläggningsrutiner skall utarbetas. Vi föreslår också ytterligare utbildning för att förbättra polisens kunskaper om arbetsmiljölagstiftningen och om arbetsmiljöbrott. Vid utredning av arbetsolyckor bör också yrkesinspektionens sakkunskap utnyttjas på ett helt annat sätt än i dag. Samarbetet mellan polisen och yrkesinspektionen bör därför

utökas och fasta rutiner inrättas. Det finns även andra statliga kontrollorgan vars sakkunskap bör användas i större utsträckning, bl. a. kemikaliinspektionen. Vid utredning av arbetsolyckor är det viktigt att också klarlägga organisationen och ansvarsförhållandena i företaget eller förvaltningen. Därför skall förutom den skadade alltid höras såväl representanter för arbetsgivaren som för de anställda, framför allt skyddsombud.

Eftersom mål rörande arbetsolyckor sällan är av enkel beskaffenhet skall enligt utredningens uppfattning förundersökningen i denna typ av mål vanligtvis ledas av åklagare. Detta tillämpas i dag endast i ett fåtal polis- och åklagardistrikt trots att de anvisningar riksåklagaren och rikspolisstyrelsen utfärdat föreskriver detta. I många fall torde det lämpligaste vara att en åklagare vid regionåklagarmyndigheten handlägger denna typ av mål, vilket också överensstämmer med riksåklagarens anvisningar. Vi föreslår också att särskild utbildning skall ges till de åklagare som handlägger dessa ärenden.

Överväganden och förslag rörande sanktionssystemet

Det individuella straffansvaret

De straffbestämmelser i brottsbalken som kan bli tillämpliga i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud, dvs. vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan (3 kap. 7–9 §§ brottsbalken), förknippas oftast med trafikbrott och icke uppsåtliga våldsbrott. För att en straffreglering skall vara effektiv i förebyggande syfte måste den vara allmänt känd bland dem som kan beröras. Därför skulle det enligt utredningens uppfattning, från både pedagogisk och allmänpreventiv synpunkt, vara bäst med en särskild straffreglering av denna typ av brottslighet. Detta gäller såväl för de som har att tillämpa straffbestämmelserna som för de som kan komma att beröras av bestämmelserna ute i företag och förvaltningar.

Utredningen föreslår därför att en särskild straffreglering av denna typ av brottslighet skall införas i brottsbalken. Enligt den nya bestämmelsen skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön, och om någon till följd av detta avlider, skadas eller utsätts för allvarlig fara för detta, dömas till böter eller fängelse i högst två år. Brottsrubriceringen föreslås bli arbetsmiljöbrott. Den nya bestämmelsen skall tillämpas i anledning av arbetsolyckor och allvarliga tillbud till arbetsolyckor i stället för paragraferna 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken. Eftersom oaktsamhet krävs för det nya brottet innebär förslaget en ändring i förhållande till framkallande av fara för annan, 3 kap. 9 § brottsbalken, där kravet är grov oaktsamhet. Bestämmelsen föreslås tas in i 3 kap. 10 § brottsbalken. Nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§, som reglerar försök m. m. och åtalsbestämmelser, föreslås flyttas till 11 och 12 §§. Åtalsbestämmelsen, som blir 12 §, föreslås ändras så att det inte skall finnas någon inskränkning i möjligheterna att väcka åtal för det nya brott vi föreslår.

Utredningen har även behandlat frågan om möjligheterna att delegera

beslutsfattandet i arbetsmiljöfrågor. Vi vill slå fast att det straffrättsliga ansvaret i sig aldrig kan delegeras. Det är endast det interna ansvaret för arbetsuppgifter och funktioner som kan delegeras. Reglerna om delegation fyller en viktig funktion därför att genom dessa kan man inom företag och förvaltningar fullgöra sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen på bästa möjliga sätt. En riktig delegering får även betydelse vid bedömningen av var det straffrättsliga ansvaret ligger. Det är dock mycket viktigt att man vid bedömningen av straffansvar prövar om förutsättningar för en giltig delegation verkligen föreligger. Särskilt att den till vilken ansvar delegerats har en självständig ställning gentemot företagsledningen och att han har tillräckliga beslutsbefogenheter.

Straffrättsliga sanktioner mot företag

Enligt svensk rätt kan endast fysiska personer dömas till straff. Det finns emellertid straffrättsliga sanktioner, benämnda särskild rättsverkan av brott, som kan tillämpas mot företag. Det är dels förverkande av de vinster som ett företag kan ha uppnått genom ett brott, dels företagsbot som infördes fr. o. m. den 1 juli 1986.

Företagsbot skall åläggas näringsidkare för brott som begåtts i deras näringsverksamhet. Såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer kan åläggas företagsbot. Även offentligt, såväl statligt som kommunalt, bedriven näringsverksamhet omfattas. En förutsättning för att företagsbot skall komma i fråga är att det har förekommit en överträdelse av en straffbestämmelse och att detta brott har ägt rum i utövningen av näringsidkarens verksamhet. Företagsbot skall bestämmas direkt i pengar och fastställas till lägst tio tusen kr. och högst tre milj. kr.

Företagsbot bör enligt utredningens uppfattning kunna bli ett mycket verksamt sanktionsmedel mot arbetsmiljöbrott vid sidan om det individuella ansvar som också bör utkrävas. Såväl brott mot arbetsmiljölagen som brott mot den nya straffbestämmelse vi föreslår i 3 kap. 10 § brottsbalken kan grunda även en talan om företagsbot.

Företagsbot kan också kombineras med förverkande enligt 36 kap. 4 § brottsbalken av eventuella ekonomiska fördelar för näringsidkaren.

I enlighet med våra direktiv har vi också övervägt om ekonomiska sanktioner, typ sanktionsavgifter, bör införas. Eftersom vad som kan uppnås med en sanktionsavgift bör kunna uppnås även genom tillämpning av företagsbot, eventuellt tillsammans med förverkande, finns det enligt utredningens uppfattning, i vart fall för närvarande, inte något behov av att införa någon typ av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet.

Kostnader

De ändrade handlägningsrutiner vi föreslår för yrkesinspektionen bör genom lämplig omprioritering kunna åstadkommas utan att de tillförs några ytterligare resurser. För den utökade utbildnings- och informationsverksamhet som vi föreslår bör dock yrkesinspektionen få ett särskilt anslagstillskott.

Våra förslag medför inte heller att polisen eller åklagarväsendet behöver tillföras några ytterligare resurser. Förslagen innebär framför allt att deras arbete underlättas och effektiviseras. För den utbildning vi föreslår för polis och åklagare, som bör anordnas av riksåklagaren i samråd med rikspolisstyrelsen, bör dock särskilda anslag utgå. Även domstolsverket bör få ett tillskott till sitt utbildningsanslag för att kunna anordna ett par seminarier om arbetsmiljöbrott för domare.

Sammanfattning

Normgivningskompetens enligt arbetsmiljölagstiftningen (avsnitt 2)

Arbetsgruppen tar i detta avsnitt upp frågan om arbetsmiljölagens upp-
läggning bör ändras vad gäller sättet för delegering av normgivningskom-
petens till arbetarskyddsstyrelsen.

Enligt arbetsmiljölagen och dess förarbeten skall arbetarskyddsstyrelsen
ha hand om en omfattande reglering av arbetsmiljön inom ramen för
lagens grundläggande bestämmelser. Icke straffsanktionerade föreskrifter i
fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet avses meddelas av styrelsen med stöd
av ett bemyndigande från regeringen att meddela verkställighetsföreskrif-
ter. En sådan bemyndigandebestämmelse finns i 18 § första stycket punkt
6 arbetsmiljöförordningen.

Arbetarskyddsstyrelsen har efter arbetsmiljölagens ikraftträdande med-
delat ett stort antal föreskrifter. Styrelsen har såvitt avser icke direkt
straffsanktionerade föreskrifter grundat sin kompetens på bemyndigandet
från regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter.

Arbetsgruppen anser att arbetarskyddsstyrelsens hantering av sin norm-
givningskompetens står i principiell överensstämmelse med bemyndigan-
dena i arbetsmiljölagstiftningen och uttalandena i lagens förarbeten. Sam-
tidigt konstateras att praxis efter arbetsmiljölagens ikraftträdande har gått
en annan väg när det gäller synen på vad som kan regleras genom verkstäl-
lighetsföreskrifter. När förutsättningarna är i stort sett desamma som i
arbetsmiljölagen sker delegering av normgivningskompetens sålunda nu-
mera av riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF och inte enbart av regeringen
med hänvisning till möjligheten att meddela verkställighetsföreskrifter.

Arbetsgruppen anser att arbetsmiljölagen bör anpassas efter nämnda
praxis. Det föreslås därför att i lagen förs in ett bemyndigande för regering-
en eller, efter regeringens bemyndigande, arbetarskyddsstyrelsen att med-
dela sådana föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall
i arbete och skapa en tillfredsställande arbetsmiljö. Detta bemyndigande,
jämfört ett motsvarande bemyndigande för arbetarskyddsstyrelsen i arbets-
miljöförordningen, utgör enligt förslaget grunden för arbetarskyddsstyrel-
sens befogenhet att meddela icke direkt straffsanktionerade föreskrifter i
fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet.

Arbetsgruppen har även granskat delegeringen i 1 kap. 4 § arbetsmiljö-
lagen, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer
befogenhet att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvi-
kelse från lagen. Det föreslås att i 1 kap. 4 § i klarhetens intresse skrivs in
den begränsningen att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda
och som annars måste meddelas i lag inte får meddelas med stöd av
paragrafen.

Tekniska anordningar och farliga ämnen (avsnitt 3)

Efter en genomgång av lagförarbeten och arbetarskyddsstyrelsens praxis konstaterar arbetsgruppen att begreppen tekniska anordningar och farliga ämnen är avsedda att komplettera varandra och inte alltid är klart avgränsbara från varandra. En utgångspunkt bör enligt arbetsgruppen därför vara att hithörande bestämmelser utformas på likartat sätt, om det inte finns några speciella skäl till avvikelse. Med hänsyn härtill föreslås likformiga bemyndigandebestämmelser i arbetsmiljölagen i förhållande till arbetsgivare och andra användare av tekniska anordningar respektive farliga ämnen. Därigenom vinnns också att regleringen blir mindre komplicerad och att lagtexten blir mera lättläst.

Vidare har arbetsgruppen konstaterat en bristande uppföljning när det gäller samordningen mellan arbetsmiljölagen och lagstiftningen om kemikaliekontroll. Enligt arbetsmiljölagens motiv bör i fråga om farliga ämnen föreskrifter, som riktar sig mot leverantörer, meddelas inom ramen för lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Arbetsmiljölagens bemyndigandebestämmelser gäller följaktligen inte leverantörer av farliga ämnen. I motiven till lagen om kemiska produkter, som har ersatt lagen om hälso- och miljöfarliga varor, förutsätts emellertid att arbetarskyddsstyrelsen med stöd av arbetsmiljölagen skall kunna meddela sådan föreskrifter mot leverantörsledet som är motiverade väsentligen från arbetsmiljösynpunkt. Bakom den förändrade synen ligger vunna erfarenheter under den tid som gått sedan först kemikaliekontrolllagstiftningen och sedan arbetsmiljölagen trädde i kraft. Några motsvarande ändringar har emellertid inte kommit till stånd i arbetsmiljölagens regler.

Arbetsgruppen föreslår därför också att arbetsmiljölagen, i samband med den förevarande översynen av lagens bestämmelser om leverantörsansvar, kompletteras med bemyndiganden att meddela föreskrifter mot leverantörsledet även när det gäller farliga ämnen. Förslaget avser ingen förändring i den rådande arbetsfördelningen mellan arbetarskyddsstyrelsen och kemikalieinspektionen.

Kontrollformer (avsnitt 4)

Arbetsmiljölagen innehåller, förutom bestämmelser om främst arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, inslag av en produktsäkerhetsreglering för arbetslivet med skyddsansvar för leverantörer. Lagen anvisar i detta avseende i huvudsak den kontrollformen att arbetarskyddsstyrelsen gentemot leverantörer kan föreskriva krav på myndighetsgodkännande av en teknisk anordning.

Arbetsgruppen föreslår i detta avsnitt ändringar i arbetsmiljölagen som framför allt syftar till att skapa möjligheter att anpassa kontrollen till föreliggande behov när det gäller olika typer av tekniska anordningar och farliga ämnen och till de kontrollformer som är under utveckling inom

ramen för EG-EFTA-samarbetet. De föreslagna reglerna är avsedda att samverka med bestämmelserna om ackrediterade laboratorier i lagen om kontroll genom teknisk provning och om mätning.

Enligt förslaget öppnas möjlighet för arbetarskyddsstyrelsen att föreskriva om produktkontroll som skall utföras av leverantörer utan samband med godkännandeprovning. Genom föreskrifter av detta slag kan styrelsen ställa krav på exempelvis buller- och vibrationsprovning av stora grupper av maskiner där godkännande av varje exemplar eller varje typ är praktiskt ogenomförbart. I kontrollen skall också kunna ingå tillverkningskontroll och efterkontroll. Tillverkningskontroll kan innebära bl. a. krav på personal, utrustning och organisation. Efterkontroll eller kvalitetsuppföljning kan ske exempelvis genom att det tas stickprov ur produktionen.

En kontroll som inte läggs till grund för en godkännandeprovning måste på något sätt kombineras med produktinformation om kontrollresultatet. Arbetsgruppen föreslår i detta avseende att det slås fast i arbetsmiljölagen att leverantörers upplysningsskyldighet kan avse inte bara ren märkning utan produktinformation över huvud.

Ej sällan är det från arbetsmiljösynpunkt viktigt att produktinformation lämnas redan i samband med marknadsföringen. Arbetsgruppen föreslår att det bland leverantörers allmänna skyldigheter enligt arbetsmiljölagen skrivs in att information av särskild betydelse för arbetsmiljön skall lämnas vid marknadsföringen. Denna skyldighet skall kunna preciseras genom icke straffsanktionerade föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen och skall också kunna ligga till grund för förelägganden i enskilda fall från en tillsynsmyndighet.

En särskild bemyndigandebestämmelse i arbetsmiljölagen ger arbetarskyddsstyrelsen möjlighet att gentemot arbetsgivare och andra användare föreskriva om skyldighet att göra anmälan, lämna uppgifter till en tillsynsmyndighet eller förvara vissa handlingar. Arbetsgruppen föreslår att bestämmelsen utvidgas att gälla även andra kategorier av skyddsansvariga enligt arbetsmiljölagen. Härigenom kan bl. a. regler om egenkontroll vid tillverkning följas upp. Det kan t. ex. gälla skyldighet för tillverkaren att göra anmälan om ändring i tillverkningsmetoden eller att bevara dokumentation om utförandet av egenkontrollen.

Avsnittet innehåller också en del mera detaljbetonade förslag i fråga om skyldigheter för leverantörer. Sålunda föreslås en bestämmelse som slår fast att en leverantör har ett ansvar för att förpackningen kring en produkt inte innebär risk vid hanteringen. Vidare föreslås en viss upplysningsskyldighet för leverantörer även i fråga om redan levererade tekniska anordningar eller farliga ämnen. En leverantör skall sålunda vara skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka produkten har överlåtits eller upplåtits. Avsikten är att tillsynsmyndigheterna skall på ett ändamålsenligt sätt kunna varna för eller hindra användning av en produkt som visat sig vålla skador.

I avsnittet om kontrollformer behandlas dessutom en grundlagsfråga som har aktualiserats som en följd av det internationella samarbetet på produktkontrollområdet. Bl. a. med hänsyn till bestämmelserna i lagen om kontroll genom teknisk provning och om mätning kan det finnas behov av

att ge s. k. bevis om överensstämmelse (certifieringar), som meddelas av utländska certifieringsorgan, samma giltighet som godkännanden meddelade av en svensk riksprövplats eller myndighet.

Prop. 1990/91:140
Bilaga 2

Arbetsgruppen föreslår en ändring i regeringsformen som ger riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen eller annan myndighet att godta certifieringar av ett utländskt organ som alternativ till ett svenskt godkännande. Bemyndigandet skall beslutas av riksdagen med kvalificerad majoritet.

Medicinska frågor (avsnitt 5)

I avsnittet tas upp två frågor med medicinsk anknytning. Den ena gäller möjligheten att kräva skyddsvaccinering som villkor för att få anlita någon i visst arbete. Den andra frågan gäller uppföljning av de periodiska läkarundersökningar som med stöd av 3 kap. 15 § arbetsmiljölagen krävs för personer som utför ett riskabelt arbete.

I fråga om smittskydd föreslår arbetsgruppen att ett bemyndigande tas in i lagen som möjliggör för arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter om skyldighet för arbetsgivare att föranstalta om vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta.

Vad gäller den andra frågan anser arbetsgruppen det naturliga vara att en arbetstagare, som tidigare varit exponerad, erbjuds fortsatta läkarundersökningar så länge han är kvar hos arbetsgivaren. Någon särskild reglering för att uppnå detta bedömer arbetsgruppen inte vara nödvändig. Enligt arbetsgruppens mening bör frågan, om författningsreglering anses påkallad, lösas utanför arbetsmiljölagstiftningens ram.

Kostnader

Några kostnader till följd av förslagen förutses inte.

Sammanfattning

Inledning

Det föreliggande betänkandet behandlar huvudsakligen frågor om arbetsmiljöansvar vid projektering och vissa upplåtelse. Dessutom tas upp vissa spörsmål vid partssuccession och en speciell fråga angående ansvar för samordning av skyddsåtgärder på ett arbetsställe.

Under utredningsarbetet har arbetsgruppen regelbundet samrått med företrädare för arbetarskyddsstyrelsen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), statens arbetsgivarverk (SAV), Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Synpunkter på projektering och arbetsmiljö har arbetsgruppen dessutom fått vid kontakter med boverket, Bygghögskolan och Entreprenörföreningen, Byggherreföreningen, Bygghälsan, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska konsultföreningen SKIF, Sveriges arkitekters riksförbund och VVS-entreprenörernas arbetsgivarförbund.

Arbetsmiljöansvaret vid projektering

Arbetsgruppen redogör i ett inledande avsnitt (2.1) för gällande bestämmelser om arbetslokaler, personalrum, byggarbetsplatser m. m. i plan- och bygglagen och arbetsmiljölagen. Arbetsmiljösynpunkter kan här komma in beträffande dels fasta arbetsplatser, dels utrymmen som inte är avsedda som egentliga arbetsplatser men som används vid t. ex. servicearbeten, dels också byggarbetsplatser. En särskild genomgång sker av boverkets nybyggnadsregler och av de föreskrifter och allmänna råd som arbetarskyddsstyrelsen har meddelat angående utformning av byggnader och anläggningar samt byggnadsarbete. Det konstateras att krav enligt arbetsmiljölagstiftningen kan riktas endast mot den krets av ansvariga som anges i 3 kap. arbetsmiljölagen, i första hand arbetsgivare. Det finns alltså inte möjlighet att med stöd av arbetsmiljölagen vända sig mot arkitekter, konstruktörer eller andra som medverkar vid tillkomsten av byggnader eller anläggningar.

Därefter följer ett avsnitt (2.2) om byggprocessen och dess olika skeden. Ett skede är projekteringen, som går ut på att med ritningar, beräkningar och beskrivningar bestämma hur objektet skall se ut i färdigt skick och vilken kvalitet det skall ha. Projekteringen utmynnar i upprättande av bygghandlingar. En del av dessa inlämnas till byggnadsnämnden med ansökan om bygglov.

Förhållandet mellan arbetsmiljö- och byggnadslagstiftning beskrivs i ett följande avsnitt (2.3). Utgångspunkter är förarbetena till arbetsmiljölagen och plan- och bygglagen samt en regeringsskrivelse angående utarbetande

av föreskrifter till plan- och bygglagen. I avsnittet behandlas även den prövning som byggnadsnämnderna utför från arbetsmiljösynpunkt liksom yrkesinspektionens granskning i bygglovärenden. Arbetarskyddsstyrelsen och boverket har i yttranden till arbetsgruppen lämnat synpunkter på gränsdragningen mellan myndigheternas ansvarsområden. Yttrandena fogas till betänkandet som bilaga 1 och 2.

Efter dessa översikter redovisas synpunkter på projektering och arbetsmiljö som arbetsgruppen har fått från arbetarskyddsstyrelsen och boverket (bilaga 1 och 2) och vid kontakter med parter och intressenter inom byggbranschen (avsnitt 2.4). Arbetsgruppens byggexpert har belyst ämnet projektering och arbetsmiljö i en promemoria som bifogas betänkandet som bilaga 3.

Ett avsnitt (2.5) gäller internationella förhållanden. Där uppmärksammas först internationella arbetskonferensens år 1988 antagna konvention (nr 167) om säkerhet och hälsa inom byggnadsindustrin. Konventionen har i översättning tagits in som bilaga 4 till betänkandet. I ett efterföljande delavsnitt konstateras att det finns strävanden att i fråga om byggverksamhet finna former för ett arbetsmiljöansvar på projekteringsstadiet även inom EG-området. I ytterligare delavsnitt redovisas danska och finska bestämmelser om arbetsmiljöansvar för projektörer. Utdrag ur den danska arbetsmiljölagen och den finska lagen om skydd i arbete fogas som bilaga 5 och 6 till betänkandet.

I sina överväganden (avsnitt 2.6) konstaterar arbetsgruppen att utvecklingen har fört med sig ökade problem inom byggarbetsmiljön. Byggarbetsplatsernas arbetsmiljö behandlas inom arbetsmiljölagens ram. Av detta följer att även projektörsledet behöver täckas in av arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetsmiljöansvar.

Erfarenheterna av den ritningsgranskning som yrkesinspektionen utför med stöd av plan- och bygglagen är inte särskilt positiva. Yrkesinspektionen har svårt att få fram alla bygghandlingar av betydelse och har ibland också svårt att få gehör för sina synpunkter. Yrkesinspektionens ställning behöver enligt arbetsgruppens mening förstärkas i förhållande till dem som har hand om eller påverkar projekteringen.

Byggnadslagstiftningen innehåller en minskande andel föreskrifter som rör arbetsmiljön. I stället skall motsvarande föreskrifter utfärdas av arbetarskyddsstyrelsen. Även detta är ett skäl för att inrymma projektörer bland dem som har ett ansvar enligt arbetsmiljölagen. Härvidlag behövs en utvidgning i första hand för att arbetarskyddsstyrelsen skall kunna ge sina föreskrifter en lämplig utformning.

Arbetsgruppen konstaterar vidare att man har att räkna med att bygglovsgranskningen minskar, framför allt när det gäller kvalificerade byggherrar. Yrkesinspektionen behöver i motsvarande mån ett direkt stöd i arbetsmiljölagen för att kunna gå in i en diskussion med dem som vid projekteringen kan påverka arbetsmiljön.

Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen (avsnitt 2.6.3) att i arbetsmiljölagen förs in en bestämmelse att byggherrar och även tillverkare av prefabricerade byggnader skall se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projekteringen av byggnader och anläggningar. Det föreslås också att

ett arbetsmiljöansvar slås fast av arkitekter, konstruktörer och andra som i egenskap av konsulter eller liknande medverkar vid projekteringen. Ansvarvaret skall gälla såväl byggskedet som det framtida brukandet av byggnaden eller anläggningen. Arkitekternas m. fl. ansvar begränsas att gälla inom ramen för det uppdrag de har fått. Byggherren kan uppfylla sitt ansvar genom att med tillräcklig omsorg välja projektörer.

I arbetsgruppens förslag till lagreglering av arbetsmiljöansvaret vid projektering betonas vidare byggherrens ansvar för att olika projekteringsinsatser samordnas.

Arbetsgruppen framhåller att de föreslagna bestämmelserna om projektörsansvar inte begränsar arbetsgivarnas arbetsmiljöansvar.

Arbetsgruppen utgår i sitt förslag från den uppdelning av arbetarskyddsstyrelsens och boverkets ansvarsområden som numera får anses gälla. I en uppställning åskådliggörs rådande läge och innebörden av förslaget när det gäller granskningen av bygghandlingar med tanke på arbetsmiljökrav.

I avsnitt 5.1 ger arbetsgruppen exempel på vad ansvaret för olika projektörskategorier kan innebära i praktiken.

I fråga om val av sanktionssystem (avsnitt 2.6.4) framhåller arbetsgruppen att den föreslagna bestämmelsen om arbetsmiljöansvar vid projekteringen skall ses som en rambestämmelse. Med stöd av en sådan bestämmelse kan yrkesinspektionens proposition, vid inspektionens kontakter med byggherrar och projektörer förstärkas. Detta sker genom att rambestämmelsen ansluts till systemet med förelägganden och förbud.

När det gäller arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter an knyter rambestämmelsen till det lagförslag som framförts i gruppens betänkande 3 (Ds 1989:48). Där föreslås bl.a. att arbetarskyddsstyrelsen med stöd av ett särskilt bemyndigande i arbetsmiljölagen skall kunna meddela icke straffsanktionerade föreskrifter i stället för enbart verkställighetsföreskrifter. I bestämmelsen med ett sådant bemyndigande bör enligt arbetsgruppens mening även hänvisas till nu ifrågasvarande bestämmelser om byggherre- och projektörsansvar.

I lagförslaget i betänkande 3 finns även intaget ett förslag till ändrad lydelse av 3 kap. 17 § andra stycket arbetsmiljölagen, som går ut på att arbetarskyddsstyrelsen skall kunna rikta föreskrifter om bl.a. anmälningskyldighet och förvaring av handlingar mot en större krets av arbetsmiljöansvariga än hittills. Enligt arbetsgruppens mening bör även byggherrar och projektörer tas med i denna krets. Därmed tillförs arbetarskyddsstyrelsen en möjlighet att straffsanktionera vissa förfaranden som kan behöva användas som stöd vid exempelvis olika former av egenkontroll.

Arbetsgruppen diskuterar också (avsnitt 2.6.5) om det finns anledning att införa bestämmelser om ett särskilt projektörsansvar i fråga om tekniska anordningar. Arbetsgruppen anser på anförda skäl att det knappast föreligger något behov av sådana bestämmelser i arbetsmiljölagen. I vart fall finns det skäl att avvakta erfarenheterna av den föreslagna bestämmelsen om projektörsansvar vid byggande.

Sverige uppfyller för närvarande inte till alla delar bestämmelserna i den av internationella arbetskonferensen år 1988 antagna konventionen (nr 167) om säkerhet och hälsa vid byggnads- och anläggningsarbete. Enligt

arbetsgruppens mening (avsnitt 2.6.6) täcker de föreslagna bestämmelserna om arbetsmiljöansvar vid projektering konventionernas krav vad avser regler om projektansvar. Om arbetsgruppens förslag genomförs föreligger det inte längre något ratificeringshinder på denna punkt.

Arbetsmiljöansvaret för vissa upplåtare m. fl.

Bestämmelsen i 7 kap. 9 § arbetsmiljölagen ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att beträffande en lokal eller ett markområde som har upplåtits för arbete eller som personalutrymme meddela förbud men inte förelägganden gentemot upplåtaren. Möjlighet saknas alltså att förlägga upplåtaren att utföra undersökningar av skyddsförhållanden i upplåtna utrymmen. Emellertid har de företag, som är arbetsgivare i förhållande till personal som arbetar i utrymmena, i vissa fall ingen praktisk möjlighet att undersöka platsen. Ifrågavarande undersökningar måste nämligen ofta utföras vid återkommande tillfällen under lång tid. Uthyraren är därvid den ende som i praktiken kan svara för undersökningarna. Arbetsgruppen föreslår (avsnitt 3.2) en bestämmelse i arbetsmiljölagen som ger yrkesinspektionen möjlighet att förelägga upplåtare enligt 7 kap. 9 § att utföra undersökningar av skyddsförhållanden på platsen. Samtidigt föreslås att i lagrummet uttryckligen anges att det även gäller utrymmen under jord.

I avsnitt 3.3 och 5.1 föreslås att, när särskilda skäl föreligger, ansvaret för samordning av skyddsåtgärder på ett arbetsställe skall kunna återföras på en byggherre som har överlåtit ansvaret.

Partssuccession i samband med föreläggande eller förbud

Arbetsgruppen tar i avsnitt 4 upp en fråga om inverkan av äganderättsövergång eller ändring av innehavare (partssuccession). Det händer att verksamhet eller egendom som berörs av föreläggande eller förbud byter ägare eller innehavare innan påkallade åtgärder har vidtagits. Partssuccessionen föranleder då att förfarandet måste avbrytas, eftersom föreläggandet eller förbudet inte längre är riktat till rätt adressat.

Arbetsgruppen har gjort en enkät hos de olika yrkesinspektionsdistrikten angående eventuella problem på grund av partssuccession i samband med förelägganden eller förbud. Enligt enkätsvaren har några nämnvärda problem i detta avseende inte förekommit. Arbetsgruppen har också fått arbetarskyddsstyrelsens synpunkter på den väckta frågan.

Den redovisade enkätundersökningen och arbetarskyddsstyrelsens synpunkter ger en bild av att partssuccession i samband med förelägganden eller förbud inte är något svårbemästrat problem för tillsynsmyndigheterna. Samtidigt har från arbetstagarhåll hävdats att vissa problem dock föreligger och att dessa bör lösas genom att det föreskrivs att meddelade förbud och förelägganden skall gälla även för ny ägare. Liksom arbetarskyddsstyrelsen anser emellertid arbetsgruppen att starka skäl talar mot en sådan lösning. Arbetsgruppen hänvisar därvid även till att en äganderättsövergång ändrar förutsättningarna över huvud vad gäller val av myndighetsåtgärder.

Arbetsgruppen föreslår därför inga nya bestämmelser på området. Arbetsgruppen erinrar samtidigt om möjligheten att utnyttja 5 § lagen om viten. Enligt denna bestämmelse kan ett föreläggande eller förbud kombineras med ett vitesföreläggande att lämna uppgift om ny ägares eller innehavares namn och adress.

Prop. 1990/91:140
Bilaga 3

Kostnader

Några ökade kostnader totalt till följd av förslagen förutses inte (avsnitt 6).

Sammanfattning

Bakgrund

Genom beslut den 11 november 1988 tillsatte arbetsmarknadsministern en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av 1986 års företagshälsovårdsreform. Syftet med översynen är att utvärdera effekterna av det nya bidragssystemet och pröva behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stimulera anslutningen av företag till företagshälsovård. En utvärdering med denna inriktning utlovades i det riksdagsbeslut som ligger till grund för bidragssystemet. I samband därmed beräknades även att 75% av de anställda skulle ha tillgång till företagshälsovård vid 1990-talets början.

Arbetsgruppen lägger i detta betänkande fram en rad förslag i syfte att stimulera den fortsatta utbyggnaden av företagshälsovården. Dessutom lägger arbetsgruppen förslag som rör företagshälsovårdens ledningsformer samt utbildning av personal inom företagshälsovård. I övrigt föreslås förändringar i företagshälsovårdens arbetsätt och organisation.

Fortsatt frivillighet

Målsättningen om 75% anslutning av de anställda har uppfyllts. Redan år 1988 hade ca 80% av de anställda tillgång till företagshälsovård. Fortfarande kvarstår emellertid branschvisa och regionala skillnader vad gäller anslutning till företagshälsovård. Det är framför allt små företag med färre än 20 anställda som står utanför företagshälsovården. Det är uppenbart att åtskilliga av dessa har arbetsmiljöproblem och skulle behöva ha tillgång till företagshälsovård.

Översynsgruppen avfärdar tanken på en allmän lagstiftning om företagshälsovården eftersom den inte skulle lösa de grundläggande problemen för de små företagens anslutning. Det är viktigt att parterna på arbetsplatsen upplever företagshälsovården som sin gemensamma verksamhet. I sista hand måste vid lagstiftning också den utpekas som ska anordna och ansluta företag till företagshälsovården.

Företagshälsovården måste se arbetsplatsen som en helhet

Risker i arbetsmiljön har traditionellt förknippats med fysikaliska faktorer, såsom buller och dålig ventilation, tunga lyft, olämpliga arbetsställningar, kemiska ämnen m. m. Arbetets psykologiska och sociala förhållanden har däremot beaktats i betydligt mindre utsträckning.

I framtiden måste lösningarna på problemen i arbetsmiljön i allt högre grad sökas i organisatoriska förändringar, i arbetsinnehåll, lönesystem, möjligheter till inflytande, personlig utveckling, sociala kontakter etc. Hela arbetsorganisationen måste engageras i att skapa goda arbetsförhål-

landen. Helt andra insatser från företagshälsovårdens sida än de traditionella kommer därvid att behövas.

Prop. 1990/91: 140
Bilaga 4

Verksamhetens inriktning

Översynsgruppen framhåller att tyngdpunkten i företagshälsovården måste ligga i det förebyggande arbetsmiljöarbetet med tonvikt på grupp- och organisationsinriktade insatser.

Företagshälsovården bör lägga stor tyngd vid de tidigare skedena i det förebyggande arbetet och medverka i företagets förändringsarbete under såväl planerings- som genomförandefaserna. Information, utbildning och träning av personal vid förändringsarbete är en viktig del.

Företagshälsovårdens uppgift i rehabiliterings- och anpassningsverksamheten är främst att vara expert på hur arbete och arbetsförhållanden i övrigt kan anpassas till individens förutsättningar och behov. Sådana insatser ska kombineras med insatser i arbetsmiljön så att man i fråga om skador och sjukdomar, som kan ha ett samband med arbetsmiljön, kan förebygga att fler individer drabbas av skador och ohälsa.

Företagshälsovårdens roll i rehabiliterings- och anpassningsverksamheten får alltmer ökande betydelse i takt med att ett ökat ansvar i dessa frågor läggs på arbetsgivarna och arbetsplatserna. Företagshälsovården har, genom att den verkar inne på arbetsplatserna, unika möjligheter att bidra till goda lösningar på sådana problem. Sådana möjligheter har knappast utomstående konsultorgan.

Sjukvårdens ställning

Översynsgruppen har ingående diskuterat behovet av allmän sjukvård i företagshälsovården. Efter att först ha övervägt mer långtgående engagemang för företagshälsovården i primärvården, har gruppen stannat för att företagshälsovården bör koncentrera sina insatser på arbetsförhållandena såväl generellt som för den enskilde. Samtidigt kan konstateras att sjukvården ofta är en uppskattad service på arbetsplatserna. Detta behov bör dock tillgodoses på annat sätt än genom företagshälsovården. I annat fall riskerar de medicinska resurserna att blockeras så att de inte kan användas i det förebyggande arbetet.

Översynsgruppen finner att termen "arbetsrelaterade sjukdomar" är omodern, vag och oklar. Begreppet kan inte användas för avgränsning av sjukvårdens omfattning inom företagshälsovården. Medicinskt rådgivande och behandlande insatser inom företagshälsovården kan vara befogade i början och slutet av ett sjukdomsförlopp.

Former för samarbete mellan företagshälsovården och hälso- och sjukvården måste konkretiseras.

Företagshälsovårdens verksamhet måste bedrivas i nära samarbete med företagets ledning och linjeorganisation och utgöra en naturlig del av företagets planering. Parterna måste medverka till att kompetensen höjs hos ledamöterna i styrorganen.

Översynsgruppen anser att styrelsen och företagshälsovårdskommittén hos en företagshälsovårdscentral, bör renodlas till *ett* partssammansatt beslutande styrorgan. Förutom att parternas inflytande härigenom markeras bör förändringen även bidra till att oseriös verksamhet förhindras.

Verksamheten vid en företagshälsovårdsenhet bör samordnas under en enhetlig ledning. För varje enhet bör finnas en ansvarig chef med väl definierade uppgifter.

Höjt småföretagstillägg

Översynsgruppen föreslår att gränsen för småföretagstillägg bör sänkas från 50 till 20 anställda varvid småföretagstillägget per individ kan fördubblas, dvs. utgå med samma belopp som grundbidraget.

Därmed ges företagshälsovårdscentralerna enligt översynsgruppens uppfattning en ytterligare stimulans att ansluta små företag.

För nyanslutningstillägg och grundbidrag föreslås inga förändringar.

Etableringsbidrag

Översynsgruppen föreslår att det inom ramen för gällande bidragssystem skapas ett särskilt finansieringsstöd för etablering av nya enheter. Etableringsbidraget föreslås uppgå till hälften av den genomsnittliga kostnaden för att producera företagshälsovård. Etableringsstödet kan lämpligen knytas till grundbidraget. Enligt översynsgruppens uppfattning ska bidraget för en ny etablering kunna uppgå till ett belopp motsvarande två grundbidrag per ansluten och år i högst tre år.

Finansieringen ska ske inom existerande ekonomiska ramar genom utnyttjande av bl. a. de ackumulerade medlen (motsvarande 660 milj.kr.) av den del av inlutna arbetarskyddsavgifter, som finansierar bidragen till företagshälsovård.

Grundläggande villkor för bidrag till företagshälsovård

Samhällsekoniskt kostar företagshälsovården närmare tre miljarder kr. varav ca en tredjedel täcks av stöd via arbetarskyddsavgiften. För närvarande är de bidragsvillkor som ställs endast tillämpliga om det inte finns kollektivavtal. Så snart ett kollektivavtal följs betalas i princip bidrag ut.

Översynsgruppen föreslår att denna dispositivitet slopas.

Skälet är att de krav samhället ställer på företagshälsovården ska gälla lika för all företagshälsovård, oavsett hur avtalen utformats. Det främsta

motivet för att staten uppställer villkor för bidrag är att garantera rimlig kvalitet och att verksamheten bedrivs i planerade former.

Översynsgruppen föreslår en ändrad utformning av villkoren för statsbidrag. Tonvikten har lagts på funktion och kvalitet. För att förtydliga innebörden av villkorspunkterna har dessa kompletterats med kommentarer.

Översynsgruppen föreslår att bidrag lämnas för företagshälsovård som

1. är en rådgivande expertfunktion för arbetsplatserna och i sitt arbete utgår från en helhetssyn på arbetsmiljön,
2. arbetar förebyggande med de anställdas arbetsförhållanden som utgångspunkt samt medverkar vid arbetsanpassning och rehabilitering,
3. aktivt medverkar i det lokala arbetsmiljöarbetet i nära kontakt med linjeorganisationen och samverkar med samhällets olika organ,
4. som styrs av ett organ med representation av arbetsmarknadens parter,
5. i den operativa verksamheten leds av en ansvarig person,
6. årligen upprättar verksamhetsplan och verksamhetsberättelse som fastställs av det styrande organet.

Parterna bestämmer om utformning och dimensionering

Frågor rörande den närmare utformningen av verksamheten som personalens dimensionering, sammansättning etc. anser översynsgruppen vara en uppgift för arbetsmarknadens lokala parter att bestämma om. I dessa delar måste en anpassning ske till behovet av service i medlemsföretagen. Sådana frågor bör därför inte prövas i samband med reglering av ersättningen.

Inga patientavgifter

Eftersom företagshälsovården främst ska arbeta förebyggande och rehabiliterande anser översynsgruppen att patientavgifter inte ska uttas i fortsättningen.

Ett centralt utvecklingsråd bör inrättas

Översynsgruppen har kunnat konstatera att företagshälsovården som bransch varit otydlig, inte minst gentemot andra myndigheter och organisationer. I branschen arbetar ca 10000 personer på nära 900 enheter men det finns ingen som företräder branschen som helhet.

Bristen på en företrädare för branschen har blivit särskilt uppenbar mot bakgrund av det ökade intresset för aktiva rehabiliteringsinsatser då flera olika aktörer är inblandade på olika nivåer.

Översynsgruppen anser det angeläget att ett centralt utvecklingsråd för samverkan och utveckling av företagshälsovården tillskapas. Rådet skulle vara ett forum för gemensamt agerande för företagshälsovården gentemot myndigheter och organisationer, oberoende av avtalsområde.

Samtliga större centrala parter har enats om att bilda ett sådant utvecklingsråd. Dess uppgifter ska vara att

1. främja samråd och erfarenhetsutbyte mellan avtalsområdena
2. ta initiativ till forsknings- och utvecklingsarbete
3. samla och sprida information om forskning, utveckling och praktiska erfarenheter
4. förmedla tjänster
5. verka för kompetensutveckling
6. främja och stödja regional samverkan

Översynsgruppen föreslår att rådet som basfinansiering får medel motsvarande 1 % från den del av de influtna arbetarskyddsavgifter som delfinansierar företagshälsovården.

Företagshälsovårdsdelegationen avskaffas

Eftersom många av de uppgifter som i dag åligger företagshälsovårdsdelegationen skulle kunna överföras till det centrala utvecklingsrådet föreslår översynsgruppen att delegationen läggs ned.

Det bör ankomma på arbetarskyddsstyrelsen att finna former för att få olika samhällsintressen vad gäller företagshälsovården tillgodosedda.

Utbildning av personal inom företagshälsovård

Översynsgruppen föreslår att:

- Målet att företagshälsovårdens personal ska ha vidareutbildning före anställning frångås.
- Antalet utbildningsplatser för beteendevetare och sjukgymnaster bör öka.
- Ökade inslag av gemensamma avsnitt ingår i arbetsmiljöinstitutets vidareutbildningar i företagshälsovård.
- En särskild utbildning för verkställande direktörer eller motsvarande med inriktning på företagshälsovård anordnas.
- En central övergripande partssammansatt styrgrupp för utbildningsfrågor inrättas vid arbetsmiljöinstitutet.

Sekretessfrågor bör utredas

De ökade rehabiliteringsinsatserna på arbetsplatserna och det vidgade arbetsgivaransvar som föreslagits bl. a. av rehabiliteringsutredningen, arbetsmiljökommissionen och översynsgruppen kräver att vissa sekretessfrågor närmare utreds. Främst gäller detta förhållandet mellan arbetsgivare och berörd arbetstagarare.

Enligt den officiella statistiken (arbetarskyddsstyrelsen och SCB) anmäls ca 180 000 arbetsskador varje år. Samtidigt är arbetsmiljön en viktig bidragande orsak till att mer än 50 000 människor årligen förtidspensioneras.

När kommissionen tillsattes fick den bl. a. i uppdrag att överväga om man borde införa ekonomiska styrmedel mot arbetsgivarna för att åstadkomma bättre arbetsmiljöer. Kommissionen har bestämt sig för att föreslå ett system med differentierad arbetsgivaravgift.

I dag orsakar brister i arbetsmiljön mycket lidande för enskilda människor och stora kostnader både för företagen och samhället. Med differentierad arbetsgivaravgift skapar man ett effektivt system, som leder till fördelar både för individen, företagen och samhället. Dessutom kommer det att finnas närmare 15 miljarder kronor i arbetslivsfonden, som kan användas för att skapa bättre förhållanden på arbetsplatserna. De pengarna kan i kombination med ekonomiska styrmedel och de övriga åtgärder kommissionen föreslår ge den nytändning för arbetsmiljöarbetet som vi så väl behöver.

I dag betalar alla arbetsgivare lika mycket i arbetsgivaravgift. Den differentierade avgiften innebär att man skapar ett ekonomiskt incitament för att få företagen att satsa på bättre arbetsmiljö. Hittills har arbetsgivaravgiften enbart använts för finansiering, men inte för att styra och påverka företagen.

Det system vi har i dag innebär att välskötta företag med låg sjukfrånvaro och få arbetsskador får subventionera företag med dåliga arbetsmiljöer. Alla företag som är bättre än genomsnittet tjänar på ett system med differentierade avgifter. Systemet är speciellt till fördel för de små företagen.

Den nya arbetslivsavgiften

Regeringen har redan tagit ett första steg mot ekonomiska styrmedel genom förslaget att införa 14 dagars obligatorisk sjuklön. Det innebär att arbetsgivare med hög korttidsfrånvaro kommer att drabbas av högre kostnader än andra.

Men det räcker inte som styrmedel för att förbättra arbetsmiljön, anser arbetsmiljökommissionen. De höga kostnaderna för sjukfrånvaron hänger också samman med långtidssjukskrivningarna och förtidspensioneringarna. Kommissionen vill därför införa differentierad arbetsgivaravgift. Det föreslagna systemet ser ut så här:

- Delar av den nuvarande arbetsgivaravgiften förs samman till en *arbetslivsavgift*. Avgiften ska i princip täcka kostnaderna för sjukfrånvaro och förtidspensioneringar som berör på brister i arbetsmiljön.
- Arbetslivsavgiften består av en generell del, som solidariskt betalas av alla arbetsgivare, och en kostnadsanpassad del. I dag kostar sjuk- och arbetsskadeförsäkringens arbetsgivarna cirka 12 procent av lönesum-

man. Eftersom alla kostnader i sjukförsäkringen inte beror på arbetet och arbetsmiljön så kan en viss del av underlaget för differentieringen undantas, menar kommissionen.

- Den kostnadsanpassade delen av arbetslivsavgiften bestäms utifrån företagets kostnader för sjukfrånvaro (vanlig sjukpenning och arbetsskadesjukpenning plus en begränsad kostnad för förtidspensioner och arbetsskadelivräntor).
- Försäkringskassorna administrerar systemet. Företagen/förvaltningarna placeras i ett antal avgiftsklasser, på basis av information om deras kostnader för sjukfrånvaro, arbetsskador och förtidspensioner.
- Arbetsgivare som tagit initiativ utöver det vanliga för att åstadkomma bättre arbetsmiljö och motverka utslagning ska därutöver kunna få sänkt avgift.

Pengar finns

Redan i dag satsar både samhället och företagen stora summor på arbetsmiljöarbetet. För det utåtriktade arbetsmiljöarbetet finns det ca 5 miljarder kronor per år (inklusive arbetslivsfonden).

Det viktigaste i dagens situation är inte att öka de ekonomiska resurserna för arbetsmiljöarbetet, menar kommissionen, utan att omfördela dem och att finna organisationsformer och styrmedel som ger stimulans till ett fortgående arbete för att förebygga olycksfall och sjukdomar och medverka till rehabilitering.

Hittills har arbetsmiljöarbetet uppfattats som en fråga för experter, men nu är det dags att skapa ett brett engagemang och delaktighet på alla nivåer på arbetsplatserna.

Personalekonomisk redovisning

Det är inte längre möjligt att överlämna frågor som rör personal, arbetsskador och miljö till olika stabsorgan och kommittéer som inte är integrerade i verksamheten. Ansvar för arbetsmiljön måste ligga på de verksamhets- och produktionsansvariga och vara en del av det dagliga arbetet. Kostnaderna för dålig arbetsmiljö i form av frånvaro, skador, förtidspensioneringar etc. måste lyftas fram i företagens och förvaltningarnas redovisningar. Därför föreslår kommissionen en obligatorisk personalekonomisk redovisning.

Det skulle innebära att företagen regelbundet – varje år, halvår eller kvartal – tvingades granska och analysera sina personalkostnader, t. ex. när det gäller personalomsättning, nyrekrytering, sjukfrånvaro m. m. Därmed skulle man rikta uppmärksamheten mot dessa frågor och öka kunskaperna.

Arbetsmiljön är inte bara en fråga för experter och eldsjälar. Vi ska i och för sig vara glada över att vi har tusentals entusiaster som arbetar med de här frågorna på arbetsplatser över hela landet, men det är lika viktigt att arbetsmiljön blir en självklar del av verksamheten, som systematiskt och

automatiskt tas med i beräkningen när man fattar beslut på alla nivåer. Kravet på personalekonomisk redovisning kommer att leda till ökad medvetenhet också bland grupper som hittills inte har varit inblandade i arbetsmiljöarbetet. Kravet på personalekonomisk redovisning ska vara lagfäst.

Klarare och skärpt arbetsmiljölag

Kommissionen föreslår också andra lagändringar. Den nuvarande arbetsmiljölagen räcker nämligen inte till för att lösa dagens problem.

Sverige ligger i och för sig långt framme jämfört med andra länder. Vi har vidgat begreppet arbetarskydd till att omfatta hela arbetsmiljön. Men tyvärr har lagen inte fått riktigt genomslag på alla områden. Nu gäller det att se till att dess grundtankar genomförs i praktiken. Under de år som har gått sedan lagen infördes har arbetsmarknaden dessutom förändrats på många sätt, både när det gäller struktur och teknik. Vi måste anpassa arbetsmiljölagen till de förhållanden som råder i dag.

I arbetet kan det ingå uppgifter som normalt betraktas som motbjudande och skrämmande. Anställda, t. ex. inom sjukvården, konfronteras ofta med smärta, lidande, sorg och död. Det mesta av arbetet går ut på att använda sig själv som instrument i mötet med patienter, klienter och brukare. Den psykiska påfrestningen på de anställda blir därmed stor. Även sådana arbetsituationer måste täckas in av arbetsmiljölagen.

Därför måste lagen revideras och kompletteras. Det innebär bl. a. att kommissionen vill öka kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete i synnerhet på det lokala planet.

Arbetsmiljökommisionen understryker vikten av att arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljö, sjukfrånvaro och förtidspensioneringar görs tydligt. Arbetsgivaren måste ha klara och tydliga intentioner för arbetsmiljöarbetet och i en prioriterad åtgärdsplan redovisa hur man har tänkt nå de uppställda målen.

Kommissionen vill också ha en regel i arbetsmiljölagen om att löneformer och arbetstider, som innebär en påtaglig risk för ohälsa, inte ska användas. Hälsoaspekterna har hittills inte prioriterats i dessa sammanhang, därför är det viktigt att se till att löneforms- och arbetstidsfrågorna tas med i en helhetsbedömning av arbetsmiljön.

Skärpningen av arbetsmiljölagen bör också, enligt kommissionen, leda till tydliga kriterier av vad som är att betrakta som "det goda arbetet" när det gäller arbetsorganisation, arbetsinnehåll, rätt och skyldighet till kompetensutveckling i arbetet och sociala aspekter på arbetet.

Kommissionen anser att det är möjligt att fastställa vissa generella krav och normer för hur en god arbetsorganisation ska se ut. Det bör också vara möjligt att med hjälp av lagstiftning ge arbetsmarknadens parter ökat stöd att via avtal utveckla och förändra arbetsorganisationen så att varje anställd får en tillfredsställande arbetsmiljö. När det gäller arbetsinnehåll och arbetsmetoder menar kommissionen att det bör vara möjligt att bryta ner monotona och repetitiva arbetsuppgifter t. ex. på samma sätt som man gjort inom den statliga sektorn när det gäller bildskärmsarbete.

Yrkesinspektionen föreslås få delvis nya och ändrade uppgifter som motiverar en förstärkning med 350 inspektörer. Yrkesinspektionen bör i framtiden mer mejsla ut sin roll som tillsynsmyndighet och dra ner på rollen som konsult och rådgivare.

Dessutom anser kommissionen att alla anställda bör ha rätt till kompetensutveckling i arbetet. Utbildningen bör omfatta både allmän kunskap om företagets/förvaltningens verksamhet samt företags- eller verksamhetsspecifik utbildning.

Det gäller inte minst att satsa på kvinnorna inom vården. De flesta kvinnor inom vård och omsorg tycker med rätta att deras arbete är meningsfullt. Däremot känner de att omvärlden inte betraktar det som speciellt värdefullt. Det påverkar deras självkänsla och därmed förmågan att påverka och fatta beslut. Det är ett mönster som måste brytas. Alla människor måste få möjlighet att fatta självständiga beslut utifrån sina förutsättningar, ta ansvar och få möjlighet att utnyttja sina rättigheter.

Rehabilitering

Det är också dags för nytänkande när det gäller rehabilitering, menar arbetsmiljökommissionen. I dag har den enskilda individen små möjligheter att påskynda sin rehabilitering, bl. a. till följd av att de olika aktörerna inom området inte samverkar. Enskilda människor fastnar ofta i remissrundor med långa väntetider och fördröjningar som följd.

Näringslivet har under årtionden jagat och försökt minimera kostnaderna för sitt bundna material och kapital, samtidigt som samhällets rehabiliteringsaktörer har gått den motsatta vägen och låtit kostnaderna för passiva insatser öka. Mångmiljardbclopp har tillåtits flyta i väg, men den enskilda individen framstår ändå som den störste förloraren.

Det är angeläget med kraftfulla satsningar på att utveckla effektivare utrednings- och rehabiliteringmetoder, menar arbetsmiljökommissionen. Det är viktigt att utveckla nya metoder för samverkan mellan arbetsgivare, myndigheter och andra samhällsorgan. Dessutom är det viktigt att påverka de sjukskrivande läkarna, så att de inser att sjukskrivning inte är en neutral åtgärd.

Att arbetsgivaren får ett huvudansvar för frånvaro och rehabilitering får vid det här laget betraktas som en självklar förutsättning för att verkliga förbättringar ska kunna uppnås, menar kommissionen. Detta ansvar bör lagfästas. Fackets roll bör vara att stödja den enskilde i rehabiliteringen och fungera pådrivande gentemot arbetsgivaren.

Arbetsmiljökommissionen föreslår också en samlad översyn av behovet av att ändra nuvarande sekretessbestämmelser för att undanröja de hinder som finns för en smidig samverkan mellan de aktörer som deltar i rehabiliteringen.

Utbildning och information

Kommissionen har också behandlat frågor om utbildning, information, forskning och spridning av kunskaper.

Utbildningsbehoven gäller främst de grupper som genom sitt kunnande och sin yrkesroll påverkar andras arbete t.ex. ingenjörer, tekniker och chefer på olika nivåer. Kommissionen föreslår därför att utbildningsinsatserna för dessa yrkeskategorier utvecklas. Detta gäller särskilt arbetsmiljöutbildningen för civilingenjörer.

Kommissionen vill också ha en förbättrad utbildning i arbetsmiljöfrågor både på arbetsplatser och i skolor.

I viss utsträckning är det inte bristen på kunskap som är det primära problemet, utan det är spridning och tillämpning av befintlig kunskap.

Kommissionen föreslår därför att man skall utveckla lokala kontakt- och kunskapscentra.

Ordentlig introduktion och risk- och skyddsinformation är viktig, särskilt när det gäller ungdomar.

Kommissionen anser att både arbetsgivare och tillsynsmyndigheter i större utsträckning måste uppmärksamma att det skall finnas fungerande introduktionsrutiner.

Sanktioner

Kommissionen är inte heller främmande för utvidgade sanktioner mot företag som missköter arbetsmiljön, men man lämnar på grund av tidsbrist inte några preciserade förslag utan föreslår i stället att sanktionsfrågorna ses över ytterligare.

T.ex. kan behovet av sanktioner övervägas när åtgärdsplaner inte upprättas eller om planerna inte följs. Att använda sanktionsavgifter kan prövas i ökad utsträckning, exempelvis vid överträdelse av olika slags ordningsföreskrifter. Kommissionen menar också att tillämpningen av vitessystemet behöver ses över och att möjligheten att döma ut företagsbot bör kunna tillgripas i fler fall än i dag.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§ skall betecknas 3 kap. 11 och
12 §§,
dels att den nya 3 kap. 12 § skall ha följande lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

Om brott, som i 7–9 §§ sägs, har begåtts genom att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott till straff som i nämnda lagrum sägs.

11 §¹ Vållande till kroppsskada eller sjukdom *må*, om brottet *ej* är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden *angiver* brottet till åtal *eller har åsamkats skadan eller sjukdomen i verksamhet som arbetstagare* och åtal *finnes* påkallat ur allmän synpunkt.

12 § Vållande till kroppsskada eller sjukdom *får*, om brottet *inte* är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden *anger* brottet till åtal och åtal *är* påkallat ur allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1981:1313.

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)

dels att nuvarande 3 kap. 10 och 11 §§ skall betecknas 3 kap. 11 och 12 §§, samt att nuvarande 3 kap. 12—18 §§ skall betecknas 4 kap. 2—10 §§,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 §, 3 kap. 2—4, 8, 9 och de nya 11 och 12 §§, de nya 4 kap. 2—10 §§, 6 kap. 4 och 9 §§, 7 kap. 4, 6, 7, 9 och 13 §§, 8 kap. 2 och 4 §§ samt rubriken till 1 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sex nya paragrafer, 1 kap. 1 a §, 3 kap. 2 a §, 10 och 13 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap. 6 a § samt närmast före det nya 4 kap. en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Tillämpningsområde

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde

1 a §

Lagens ändamål är

1. att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall och som är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället, och

2. att främja den samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

2 §¹

Vid tillämpning av 2 kap., 3 kap. 1—14 §§, 17 § andra stycket och 18 § samt 7—9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,

2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,

3. värnpliktig och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som *deltager* i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

Vid tillämpning av 2 kap., 3 kap. 1—13 §§, 4 kap. 1—5 §§ och 8—10 §§ samt 7—9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,

2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,

3. värnpliktig och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som *deltar* i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

Elever och vårdtagare som avses i första stycket 1 och 2 skall likställas med arbetstagare även vid tillämpning av 5 kap. 1 och 3 §§. I fråga om elever finns dessutom särskilda bestämmelser i 6 kap. 17 och 18 §§.

¹ Senaste lydelse 1990:233.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utföres.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utförs.

2 kap. Arbetsmiljöns beskaffenhet

1 §

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

3 kap. Allmänna skyldigheter

2 §²

Arbetsgivare skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsättes för ohälsa eller olycksfall. Han skall ägna uppmärksamhet åt att arbetet planläg-

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning

² Senaste lydelse 1985:321.

ges och anordnas så, att en tillfredsställande arbetsmiljö skapas. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.

och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.

Om arbetsförhållandena påkallar det skall arbetsgivare föranstalta om företagshälsovård i den omfattning verksamheten kräver.

Arbetsgivare skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagare utför arbete ensam.

2 a §

Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Han skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds därav. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den i den utsträckning verksamheten kräver. Handlingsplaner skall därvid upprättas.

Arbetsgivaren skall vidare se till att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.

3 §

Arbetsgivare skall se till att arbetstagare får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Han skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iakttaga för att undgå riskerna i arbetet.

Det åligger arbetsgivare att taga hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsupp-

Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Han skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iakttaga för att undgå riskerna i arbetet.

Arbetsgivaren skall ta hänsyn till samt anpassa arbetsförhållandena till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsätt-

gifter är olika.

ningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

4 §

Arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iakttaga den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Finner arbetstagare att arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta företärdare för arbetsgivaren eller skyddsombud. För skada till följd av att arbetstagaren underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas är han fri från ersättningskyldighet.

Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. *Arbetstagaren är fri från ersättningskyldighet* för skada till följd av att han underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas.

8 §

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter maskin, redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tagas i bruk eller utställs till försäljning eller i reklamsyfte. De anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet. Anordningen skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den avlämnas för att tas i bruk eller när den ställs ut till försäljning eller i reklamsyfte.

Uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) skall lämnas vid avlämnandet genom tydlig märkning eller på annat sätt. Information av särskild betydelse för arbetsmiljön skall lämnas vid marknadsföring av anordningen.

9 §

Den som tillverkar, importerar eller överlåter ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidtaga de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt. När ämnet avlämnas för att tagas i bruk skall de anvisningar medfölja som

Den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt.

Vad som sägs i 8 § andra stycket om produktinformation och infor-

behövs för hanteringen. Ämnet eller förpackning, kärl eller liknande, vari det förvaras, skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

mation vid marknadsföring skall gälla även i fråga om ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

10 §

Den som levererar en förpackad produkt skall se till att förpackningen inte innebär risk från skyddssynpunkt.

10 § Den som installerar anordning som avses i 8 § skall se till att behövliga skyddsanordningar uppsättes och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtages.

11 § Den som installerar en teknisk anordning skall se till att behövliga skyddsanordningar sätts upp och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtas.

11 § I 7 kap. 8 och 9 §§ föreskrives om skyddsansvar i vissa fall för den som råder över arbetsställe eller upplåter lokal eller markområde för arbete eller såsom personalutrymme.

12 § I 7 kap. 8 och 9 §§ föreskrives om skyddsansvar i vissa fall för den som råder över ett arbetsställe eller upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

13 §

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall vid projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter, avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet, beaktas och att olika delar av projekteringen samordnas. Den som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar skall på samma sätt se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas vid projekteringen.

Även arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen, skall inom ramen för sina uppdrag se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas.

4 kap. Bemyndiganden

1 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

12 § Om det är påkallat från

2 § Om det är påkallat från

skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva

1. att arbetsprocess, arbetsmetod eller anläggning avsedd för verksamhet av visst slag får användas endast efter tillstånd,

2. att visst slag av anordning som avses i 8 § endast efter godkännande får användas eller avlämnas för att tagas i bruk,

3. att visst ämne som avses i 9 § får användas endast efter godkännande eller att särskilt villkor skall gälla vid användningen av sådant ämne.

Som förutsättning för godkännande som avses i första stycket 2 kan föreskrivas villkor. I anslutning till sådant godkännande kan fastställas krav på monterings- och bruksanvisning som skall medfölja anordning, när den avlämnas för att tagas i bruk.

Vid meddelande av föreskrift enligt första stycket 2 kan anges villkor för brukandet. Tillstånd eller godkännande som avses i första stycket kan förenas med villkor för brukandet.

Även utan samband med föreskrift enligt första stycket kan i angiven ordning föreskrivas om kontroll, provning eller fortlöpande tillsyn vid användning av anordning, som där avses, samt om undersökning av de arbetshygieniska förhållandena i visst slag av verksamhet.

13 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetar-

skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva

1. att en arbetsprocess, arbetsmetod eller anläggning, som är avsedd för en verksamhet av ett visst slag får användas endast efter tillstånd,

2. att en teknisk anordning eller ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, endast efter tillstånd eller godkännande får användas eller avlämnas för att tas i bruk,

3. att särskilda villkor skall gälla vid användning av en sådan anordning eller ett sådant ämne.

Som förutsättning för ett tillstånd eller godkännande som avses i första stycket 2 kan villkor föreskrivas. I anslutning till ett tillstånd eller godkännande kan krav fastställas på produktinformation som skall medfölja anordningen eller ämnet vid avlämnandet. Vidare kan i anslutning till ett tillstånd eller godkännande bestämmas om villkor, som skall gälla vid tillverkning och kontroll efter tillverkning.

Tillstånd eller godkännande kan förenas med villkor för brukandet.

3 § Även utan samband med en föreskrift om tillstånd eller godkännande enligt 2 § kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om

1. provning eller annan kontroll av en teknisk anordning eller ett ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,

2. villkor och kontroll vid tillverkning av en sådan anordning eller ett sådant ämne,

3. undersökning av arbetsmiljöförhållandena i ett visst slag av verksamhet.

4 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetar-

skyddsstyrelsen kan föreskriva

1. att *visst slag av anordning som avses i 8 § skall ha skylt eller annan märkning som upptager tillverkarens namn eller annan uppgift om anordningen.*

2. att *ämne som avses i 9 § eller förpackning, kärl eller liknande, vari ämnet förvaras, skall vid användningen ha märkning.*

3. att *förteckning skall föras över sådan anordning och sådant ämne.*

I samma ordning kan meddelas föreskrifter i fråga om installation av visst slag av anordning som avses i 8 §.

14 § *Är det av särskild betydelse från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva förbud att använda arbetsprocess, arbetsmetod, anordning som avses i 8 § eller ämne som avses i 9 §.*

15 § *Innebär visst slag av arbete risk för ohälsa eller olycksfall kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om läkarundersökning av dem som sysselsättes eller skall sysselsättas i arbetet. Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för sådan risk.*

16 § *Medför visst slag av arbete särskild risk för vissa grupper av arbetstagare kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrift om förbud mot att arbetet utföres av arbetstagare, som tillhör sådan grupp, eller föreskriva att särskilt villkor skall gälla när arbetet utföres av sådan arbetstagare.*

17 § *Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetar-*

skyddsstyrelsen kan föreskriva

1. att *produktinformation skall lämnas i fråga om en teknisk anordning eller ett ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

2. att *på arbetsställen skall föras en förteckning över där befintliga tekniska anordningar av vissa slag eller vissa ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

Föreskrifter i fråga om installation av en teknisk anordning kan meddelas i samma ordning.

5 § *Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva förbud att använda en arbetsprocess, arbetsmetod eller teknisk anordning eller ett ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.*

6 § *Om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva om skyldighet att föranstalta om läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller skall sysselsättas i arbetet. Föreskrift kan också meddelas om förbud att till arbetet anlita den som vid läkarundersökning har företett sjuklighet eller svaghet som gör honom särskilt mottaglig för en sådan risk.*

7 § *Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrift om förbud mot att arbetet utföres av arbetstagare, som tillhör en sådan grupp, eller föreskriva att särskilda villkor skall gälla när arbetet utföres av sådana arbetstagare.*

8 § *Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetar-*

skyddsstyrelsen kan föreskriva att vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 15 eller 16 § skall föras register med uppgifter om de undersökta namn och om undersökningsresultat.

I samma ordning kan meddelas föreskrifter för dem som har skyddsansvar enligt 2 eller 5 § att göra anmälan eller lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller att förvara handling som har betydelse från skyddssynpunkt.

18 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för läkare att hos tillsynsmyndighet göra anmälan om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och att lämna tillsynsmyndighet upplysningar och biträde.

6 kap. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m. m.

4 §

Skyddsombud företräder arbetstagarna i *skyddsfrågor* och skall verka för tillfredsställande *skyddsförhållanden*. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. *Ombudet* skall *deltaga* vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan *föranleda* ohälsa eller olycksfall. *Arbetsgivare* skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för *skyddsförhållandena* inom ombudets område.

Skyddsombud skall söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet.

skyddsstyrelsen kan föreskriva att *register skall föras* vid läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 6 eller 7 § med uppgifter om de undersökta namn och om undersökningsresultat.

9 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan meddela föreskrifter om *skyldighet* att göra anmälan eller lämna uppgifter till *en* tillsynsmyndighet eller att förvara *handlingar* som har betydelse från skyddssynpunkt.

10 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för läkare att hos *en* tillsynsmyndighet göra anmälan om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och att lämna *en* tillsynsmyndighet upplysningar och biträde.

Skyddsombud företräder arbetstagarna i *arbetsmiljöfrågor* och skall verka för *en* tillfredsställande *arbetsmiljö*. I detta syfte skall ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall *samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a §.*

Skyddsombud skall *delta* vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och *arbetsorganisation* liksom vid planering av användning av ämnen som kan *medföra* ohälsa eller olycksfall. *Skyddsombud* skall *vidare delta vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §.*

Arbetsgivaren skall underrätta skyddsombud om förändringar av betydelse för *arbetsmiljöförhållandena* inom ombudets område.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar *gemensamt* för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

Arbetsgivare och arbetstagare svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning.

6 a §

Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På begäran skall arbetsgivaren lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på dennes framställning. Arbetsgivaren skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör han inte det eller beaktas inte framställningen inom skälig tid, skall yrkesinspektionen på begäran av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt påkalla kommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga.

9 §³

Skyddskommitté skall planera och övervaka skyddsarbetet på arbetsstället. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande skyddsförhållanden. I skyddskommitté skall behandlas frågor om företagshälsovård, frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall samt frågor om upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön. Skyddskommitté skall vidare verka för att en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.

Skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa dess genomförande. Den skall noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. I skyddskommittén skall behandlas frågor om

- 1. företagshälsovård,*
- 2. handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §,*
- 3. planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och arbetsorganisation,*
- 4. planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,*
- 5. upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön.*

³ Senaste lydelse 1985: 321.

Skyddskommittén skall vidare delta i planeringen av arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället samt följa dess genomförande.

7 kap. Tillsyn

4 §

Den som i sin verksamhet använder viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra visst arbete är skyldig att på tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet.

Den som i sin verksamhet använder *en* viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra *ett* visst arbete är skyldig att på *en* tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet.

Den som har överlåtit eller upplåtit en teknisk anordning eller överlåtit ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, är skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka produkten har överlåtit eller upplåtits.

6 §

Finns på gemensamt arbetsställe *ej* någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §, kan yrkesinspektionen bestämma vem som skall ha sådant ansvar. När särskilda skäl *föreligger* kan yrkesinspektionen bestämma att annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig.

Vid tillämpning av första stycket skall samordningsansvaret läggas på någon av dem som driver verksamhet *på det gemensamma arbetsstället*.

Om det på ett gemensamt arbetsställe inte finns någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 §, kan yrkesinspektionen bestämma vem som skall ha ett sådant ansvar. När det finns särskilda skäl kan yrkesinspektionen bestämma att någon annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig.

Vid tillämpning av första stycket skall samordningsansvaret läggas på *den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete på det gemensamma arbetsstället eller på någon av dem som driver verksamhet där.*

7 §⁴

Yrkesinspektionen *äger* gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2-10 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela *föreläggande* eller förbud som behövs för att denna lag eller före-

Yrkesinspektionen *får* gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2-13 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela *de förelägganden* eller förbud som behövs för att denna lag eller före-

⁴ Senaste lydelse 1990:973.

skrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

skrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan yrkesinspektionen sätta ut vite.

Underlåter någon att vidtaga åtgärd som åligger honom enligt föreläggande, får yrkesinspektionen förordna om rättelse på hans bekostnad.

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande, får yrkesinspektionen förordna om rättelse på hans bekostnad.

Har föreläggande meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men beviljas inte sådant lov, är föreläggandet förfallet såvitt avser åtgärden.

Om ett föreläggande har meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla såvitt avser åtgärden.

9 § *Föreligger missförhållande i skyddshänsende beträffande lokal eller markområde som har upplåtits för arbete eller såsom personalutrymme, kan yrkesinspektionen meddela förbud enligt 7 § mot sådan upplåtelse till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen eller markområdet.*

9 § *Om det finns något missförhållande i skyddshänsende beträffande en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord som har upplåtits för arbete eller som personalutrymme, kan yrkesinspektionen meddela förbud enligt 7 § mot en sådan upplåtelse till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen, markområdet eller utrymmet.*

Yrkesinspektionen kan gentemot den som upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme, meddela förelägganden enligt 7 § om undersökning av skyddsförhållandena på platsen.

13 §⁵

Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället enligt 6 kap. 9 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

Har ombudet, ledamoten eller deltagaren utsetts av sådan lokal arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 2 och 8 §§, får han utan hinder av

⁵ Senaste lydelse 1989:961.

tystnadsplikten i första stycket lämna uppgift vidare till en ledamot i organisationens styrelse eller till en sakkunnig i arbetsmiljöfrågor hos en central arbetstagarorganisation till vilken den lokala organisationen hör. Rätten att lämna uppgift vidare gäller endast om uppgiftslämnaren under rättar mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne.

I fråga om arbetsställen i det allmännas verksamhet tillämpas i stället för vad som sägs i första och andra stycket bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

8 kap. Ansvar

2 §⁶

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 3 kap. 12 eller 14 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 4 kap. 2, 3 eller 5 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. anlitar en minderårig i strid mot 5 kap. 2 § första stycket eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § tredje eller fjärde stycket,

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 13 eller 15–17 § eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §,

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 4 eller 6–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 §,

3. lämnar oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en tillsynsmyndighet har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt 7 kap. 3 eller 4 §,

4. utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk.

4 §

Har vid brott som avses i detta kapitel anordning eller ämne använts i strid mot förbud enligt 3 kap. 14 § eller 7 kap. 7 §, skall förverkande ske av egendomen eller dess värde, om denna rättsverkan ej är uppenbart obillig.

Har vid brott som avses i detta kapitel en anordning eller ett ämne använts i strid mot förbud enligt 4 kap. 5 § eller 7 kap. 7 §, skall förverkande ske av egendomen eller dess värde, om det inte är uppenbart oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

⁶ Senaste lydelse 1990:973.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

Prop. 1990/91:140

Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Får en kvinnlig arbetstagare inte sysselsättas i sitt arbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap, som har meddelats med stöd av 3 kap. 16 § arbetsmiljölagen (1977:1160), har hon rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

Får en kvinnlig arbetstagare inte sysselsättas i sitt arbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap, som har meddelats med stöd av 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160), har hon rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

En kvinnlig arbetstagare, som på grund av havandeskap inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, har rätt att bli omplacerad till ett mindre ansträngande arbete med bibehållna anställningsförmåner. Detta gäller dock endast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

Rätt till omplacering föreligger endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbete hos sig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹ Senaste lydelse 1985:85.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-02-28

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt Wieslander, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Hans-Gunnar Solerud.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 31 januari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Mona Sahlin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändringar i brottsbalken och i arbetsmiljölagen (1977:1160), m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Hans Blyme, Marianne Tejning och Lii Orlov Baumann.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagrådet behandlar förslagen i nedan nämnd ordning.

Lagen om ändring i arbetsmiljölagen

Allmänna synpunkter

Arbetsmiljölagen är enligt sin i remissen föreslagna lydelse uppbyggd på följande sätt. I de tre första kapitlen finns bestämmelser om lagens ändamål och tillämpningsområde (kap. 1), arbetsmiljöns beskaffenhet (kap. 2) och allmänna skyldigheter för arbetsgivare m. fl. (kap. 3). Bestämmelserna i

dessa kapitel kompletteras dels med föreskrifter som regeringen eller arbetskyddsstyrelsen kan meddela med stöd av bemyndiganden enligt 4 kap., dels genom förelägganden eller förbud som tillsynsmyndighet kan meddela med stöd av 7 kap. 7–10 §§. I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Enligt 8 kap. 1 § kan, såvida inte vite utsatts, den som bryter mot ett föreläggande eller förbud dömas till böter eller fängelse högst ett år. Av 8 kap. 2 § framgår att straffansvar även kan inträda för den som bryter mot föreskrift eller villkor som har meddelats med stöd av 4 kap. Däremot är bestämmelserna i 1–3 kap. inte förenade med några direkta sanktioner.

Av det anförda följer att bestämmelserna i 1–3 kap. främst skall bilda underlag för den kompletterande normgivning som kan ske enligt 4 kap. ävensom för den i 7 kap. angivna tillsynsverksamheten. Enligt lagrådets mening kan det emellertid sättas i fråga om de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. erhållit en sådan utformning att de går att tillämpa fullt ut efter sin ordalydelse.

I förslaget till ny 1 kap. 1 a § sägs bl. a. att lagens ändamål är att *säkerställa* en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall. Enligt det nya tredje stycket i 2 kap. 1 § skall teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll utformas så att arbetstagaren *inte utsätts* för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Av den nya 3 kap. 2 a § framgår att arbetsgivaren bl. a. skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som *säkerställer* att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagen och i föreskrifter som kan

ha meddelats med stöd av lagen. — De nu nämnda bestämmelserna kan sägas förstärka den redan tidigare gällande regeln i 3 kap. 2 § om att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall (jfr även 3 kap. 4 §).

Flera viktiga samhällsfunktioner — exempelvis transporter, sjukvård och räddningstjänst — kan inte fullgöras utan att arbetstagare utsätts för någon form av risk för ohälsa eller olycksfall. Det kan således inte vara avsett att varje arbetsgivare som inte kan *säkerställa* att arbetstagarna undgår sjukdom eller olycksfall i arbetet bryter mot arbetsmiljölagens krav.

Av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår också att det är nödvändigt med en nyanserad bedömning när man ställer kraven på arbetsmiljön. De insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås (se prop. 1976/77:149 s. 253). Tydligt är att i åtskilliga fall en avvägning måste göras mellan å ena sidan risken för ohälsa eller olycksfall och å andra sidan t.ex. vikten av att arbetet utförs och kostnaderna för att minska hälso- och olycksfallsrisken.

Att en avvägning av detta slag måste göras kan inte utläsas av bestämmelserna i 1–3 kap. Än mindre ger arbetsmiljölagen besked om vilka principer som skall vara vägledande när exempelvis nyttoaspekten hos viss verksamhet skall vägas mot risken för ohälsa eller olycksfall. Avsaknaden av regler i dessa hänseenden är enligt lagrådets uppfattning ägnat att medföra osäkerhet vid fastställande av arbetsmiljölagens rätta innebörd. Detta gäller redan då kompletterande föreskrifter skall utfärdas med stöd av 4 kap. och vid utövande av tillsynsverksamheten enligt 7 kap. Osäkerheten förs emellertid över till arbetsgivare och berörda domstolar om fråga uppkommer t.ex. om utdömmande av ett förelagt vite eller om åtal väckts med påstående att en arbetsgivare brutit mot en av arbetarskyddsstyrelsen meddelad föreskrift. Genomförs förslaget i remissen att införa en bestämmelse om arbetsmiljöbrott i 3 kap. 10 § brottsbalken kommer spörsmålet om vad som i olika situationer åligger arbetsgivare m.fl. enligt arbetsmiljölagen att behöva lösas även i det sammanhanget.

Det anförda visar enligt lagrådets mening att vissa av de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. bör ges en något mindre kategorisk utformning. Av lagtexten bör således kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Önskvärt är vidare att lagtexten åtminstone ger någon antydning om vilken tyngd som skall tillmätas olika faktorer vid denna avvägning. Lagrådet är medvetet om att en sådan omarbetning av arbetsmiljölagen knappast nu kan komma till stånd i det förevarande lagstiftningsärendet. Frågan bör dock tas upp till behandling i samband med en kommande översyn av arbetsmiljölagstiftningen.

4 kap. Bemyndiganden

Arbetsmiljölagen är en utpräglad ramlag. Den kräver för sin tillämpning, som också framgår av lagrådsremissen, bemyndiganden enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Det är alltså inte, som man tidigare antagit, tillräckligt med tillämpningsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen.

Lagen innehåller för närvarande i 3 kap. bemyndiganden enligt 8 kap. 7 § regeringsformen i vissa särskilda frågor. För att lagen skall kunna fungera fordras emellertid därutöver ett bemyndigande enligt sistnämnda lagrum som täcker övriga fall. Remissen innehåller i 4 kap. 1 § förslag till sådant bemyndigande. Förslaget är allmänt hållet och innehåller inte några begränsningar eller någon precisering. Det stämmer i detta hänseende inte med den praxis som på senare år har tillämpats på området (jämför propositionen, 1973:90 s. 209, med förslag till ny regeringsform). Det är heller inte nödvändigt för att tillgodose syftet med delegeringen, som är att det skall kunna utfärdas ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i frågor om arbetsmiljön för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet, att ha en så vidsträckt formulerad bestämmelse om bemyndigande. För att något precisera bemyndigandet kan det lämpligen avfattas i enlighet med det nu angivna syftet, vilket för övrigt stämmer med den avfattning som motsvarande stadgande i 10 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) har fått.

För att understryka att bemyndigandet avser de *ytterligare* föreskrifter som behövs föreslår lagrådet att 4 kap. 1 § i förslaget, med det innehåll som nyss angivits, flyttas ned efter 10 § i nämnda kapitel. Vidare bör enligt lagrådets mening 3 § detta kapitel flyttas upp och sättas före kapitlets 2 §. Vissa jämkningar av i huvudsak redaktionell karaktär bör vidtagas i dessa två paragrafer. De två första paragraferna i 4 kap. och den sista i samma kapitel skulle alltså enligt lagrådets mening ges följande lydelse:

”1 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får föreskriva om

1. provning eller annan kontroll av tekniska anordningar eller av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,
2. villkor och kontroll vid tillverkning och användning av sådana anordningar eller ämnen,
3. undersökning av skyddsförhållandena i ett visst slag av verksamhet.

2 §

Om det behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen föreskriva

1. att arbetsprocesser, arbetsmetoder eller anläggningar som är avsedda för verksamhet av ett visst slag får användas endast efter tillstånd,
2. att tekniska anordningar eller ämnen, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, endast efter tillstånd eller godkännande får användas eller avlämnas för att tas i bruk.

I föreskrift som avses i första stycket får anges att det i anslutning till ett tillstånd eller ett godkännande kan fastställas krav på produktinformation och på villkor som skall gälla vid tillverkning samt på kontroll efter

tillverkning. I sådan föreskrift kan även anges att ett tillstånd eller godkännande kan förenas med villkor för användningen. Föreskrift som avses i första stycket 2 kan vidare ange villkor vars uppfyllande skall utgöra förutsättning för tillstånd eller godkännande.

10 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.”

Övriga paragrafer i förslagets 4 kap. får numreras om i enlighet med det anförda. Dessutom bör hänvisningen till 4 kap. 7 § i 12 § förslaget till lag om ändring i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. avse 6 § i samma kapitel.

Lagen om ändring i brottsbalken

I den nya bestämmelsen i 3 kap. 10 § uppställs åsidosättande av ett åliggande enligt t. ex. arbetsmiljölagen som brottsrekvisit i stället för att som nu bli behandlat som moment vid bedömningen av huruvida gärningsmannen förfarit oaktsamt enligt 7–9 §§. Den föreslagna ordalydelser av lagtexten men även uttalandena i den allmänna motiveringen och specialmotiveringen ger närmast intryck av att det är för brotten enligt 7–9 §§ som gärningsmannen skall dömas. Oavsett vilket brott som är i fråga skall rubriceringen dock vara arbetsmiljöbrott. I grund och botten skulle det hela då vara reducerat till en ren rubriceringsfråga, låt vara att förslaget i denna del anses vara av betydelse för att understryka vikten av att arbetsmiljölagstiftningens regler iakttages.

Emellertid måste likväl en prövning ske av de uppställda förutsättningarna för tillämpningen av lagrummet i den nya 10 §. Av betydelse blir då både den tydlighet med vilken förutsättningarna är angivna i lagrummet och möjligheterna att styrka att de föreligger i det enskilda fallet. I sistnämnt hänseende är beaktansvärt att det ofta är svårt för polis och åklagare att efter en olycka utreda vem inom arbetsgivarens eller någon annan skyddsansvarigs organisation som bör bära straffansvaret (SOU 1988:3 s. 137). När sådana svårigheter föreligger kan åtal och dom i själva verket komma att avse något av brotten i 7–9 §§ och inte arbetsmiljöbrott.

När det gäller de i förslaget angivna förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen i 10 § framträder särskilt den omständigheten att hänvisning sker till vad som åligger någon enligt arbetsmiljölagstiftningen. Av remissen framgår att därmed inte avses endast arbetsmiljölagen utan även dels föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag, dels åtskillig annan lagstiftning som inte ens i motiven uttömmande preciserats utan endast angetts exemplifierande. Enligt lagrådets mening kan en så oprecis bestämning av brottsrekvisit inte godtas. Den i remissmotiveringen (s. 164) gjorda jämförelsen med bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken synes inte träffande. I denna paragraf finns en hänvisning till en viss

bestämd lag kompletterad med konkreta rekvisit till stöd för tolkningen och tillämpningen.

I arbetsmiljölagen kriminaliseras endast vissa förfaranden som kan anses var tämligen preciserade i lagen eller genom anknytningen till föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Däremot har det inte ansetts motiverat att i denna lag kriminalisera t. ex. den mer allmänt formulerade skyldigheten för arbetsgivaren att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsetts för ohälsa eller olycksfall. I enlighet med vad lagrådet anfört inledningsvis finns det goda skäl för detta. Från denna utgångspunkt framstår det emellertid som mindre lämpligt att den i brottsbalken upptagna straffbestämmelsen knyts till denna skyldighet genom en allmän hänvisning till vad som åligger någon enligt arbetsmiljölagen.

Med den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 10 § brottsbalken ställs domstolarna inför en prövning av kausaliteten som kan medföra problem. Detta följer av att bestämmelsen enbart avser fall där det andra brottet har begåtts "genom" åsidosättandet av vad som ålegat någon enligt arbetsmiljölagstiftningen. Om en domstol finner att ett dylikt åsidosättande i och för sig skett men att orsakssammanhangen är mer komplicerade kan den komma till att bestämmelsen trots allt inte är tillämplig. Fördelen med att ett särskilt brott uppställts i brottsbalken går då förlorad även om det i belysning av det enskilda fallet hade framstått som väl så angeläget att framhäva det allvarliga i att en skyldighet enligt arbetsmiljölagstiftningen åsidosätts.

Det framstår vidare som en egendomlighet att — såsom är avsett enligt remissen, s. 169 och 199 — någon kan dömas för arbetsmiljöbrott enligt bestämmelsen när den som utsatts för fara, avlidit eller åsamkats kroppsskada eller sjukdom inte är arbetstagare eller annan med sådan enligt arbetsmiljölagen likställd person. Detta synes kunna fördunkla brottets skyddsobjekt eller skyddsintresse till förfång för domstolarnas möjlighet att finna stöd i dessa begrepp vid tillämpningen av bestämmelsen.

Som framhållits i remissen (s. 163) förknippas de i 3 kap. 7–9 §§ angivna gärningarna oftast med trafikbrott. En av arbetsolycksutredningen berörd konsekvens av detta är att beträffande vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom brottens straffvärde bedöms med beaktande av bestämmelsen i trafikbrottslagen om vårdslöshet i trafik. Enligt vad som uttalas i remissen (s. 163) torde det främsta syftet med den nya straffbestämmelsen vara att åstadkomma en pedagogisk effekt och en tydligare markering av de särskilda krav på aktsamhet som gäller för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön. Att därmed emellertid inte avsetts att straffvärdebestämningen av arbetsmiljöbrotten skall ske mer fristående från motsvarande bedömningar i fråga om brotten i 7 och 8 §§ och i vart fall generellt medföra ett högre straffvärde synes framgå av uttalandena i remissen (s. 167 f) och stöds också av den avfattning bestämmelsen i den föreslagna 10 § getts.

I remissen har visserligen samtidigt framhållits (s. 199) att påföljden för arbetsmiljöbrott skall bestämmas med utgångspunkt från hur allvarligt åsidosättandet av skyldigheterna att förebygga ohälsa och olycksfall framstår i det enskilda fallet. Det vill dock synas som om detta uttalande inte

har så mycket med det till arbetsmiljölagstiftningen knutna rekvisitet i och för sig att göra som fastmera den allmänna bedömningen av graden av den oaktsamhet som anges i bestämmelserna i 7–9 §§.

Ett sammanfattande helhetsintryck blir således att av de nyss berörda skälen till införandet av bestämmelsen i 10 § förefaller det huvudsakliga vara av pedagogisk art. Situationen är med andra ord inte jämförbar med den som råder i fråga om t. ex. narkotikabrott och skattebrott och som, i enlighet med vad arbetsolyckskommittén påpekat, föranlett fängelsestraffkommitténs förslag (SOU 1986:13–14) om att bestämmelser om dessa brott skulle tas in i brottsbalken.

Närmast i förbigående har anmärkts (s. 163 i remissen) som en fördel med den föreslagna bestämmelsen att den skulle underlätta bedömningen av om det finns skäl att väcka talan om företagsbot. För tillämpligheten av reglerna om företagsbot saknar det betydelse om brottet regleras i brottsbalken eller i annan lagliksom om det i brottsbalken regleras på det ena eller andra sättet. Några beaktansvärda skillnader torde inte heller föreligga mellan det fallet att det redan av domslutet framgår att en skyldighet enligt arbetsmiljölagstiftningen blivit åsidosatt och det att detta förhållande framgår endast domskälsvis.

Det anförda leder fram till slutsatsen att den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 10 § är ägnad att skapa osäkerhet om sammanhangen och leda till tolkningsproblem som inte uppväger den fördel som avses bli uppnådd. Lagrådet avstyrker därför att bestämmelsen införs.

Om någon ny bestämmelse om arbetsmiljöbrott inte införs i 3 kap. 10 § brottsbalken måste övervägas vad som enligt 11 § (förslagets 12 §) i samma kap. skall gälla beträffande åtal. Lagrådet delar i huvudsak den uppfattning som kommit till uttryck i remissen, nämligen att någon inskränkning i åtalsrätten inte bör föreligga vid arbetsolyckor som medför kroppsskada eller sjukdom. För att ge erforderlig konkretion och för att knyta an till lydelsen av den nuvarande bestämmelsen i 11 § föreslås att denna paragraf får följande lydelse:

”11 §

Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden har åsamkats skadan eller sjukdomen i verksamhet som arbetstagare eller om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.”

Lagen om ändring i lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

Lagrrådet lämnar förslaget utan erinran, dock bör hänvisningen till 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen som en följd av vad lagrådet anfört om 4 kap. arbetsmiljölagen ändras till att avse 6 §.

Propositionen	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	5
1 Inledning	20
2 Bakgrund	22
3 En bättre arbetsmiljö	31
3.1 En ny ändamålsbestämmelse i arbetsmiljölagen	31
3.2 Det goda arbetet	32
3.3 Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljöarbetet	38
3.4 Arbetsanpassning och rehabilitering	43
3.5 Partssamarbete	54
3.6 Kvinnors arbetsmiljö	56
4 Företagshälsovården	59
4.1 Inledning	59
4.2 Företagshälsovårdens mål och arbetsuppgifter	60
4.2.1 Förebyggande arbete	61
4.2.2 Anpassning och rehabilitering	61
4.3 Sjukvårdens roll inom företagshälsovården	63
4.4 Företagshälsovårdens styrning och ledning	66
4.5 Kompetens- och utbildningsfrågor	68
4.6 Företagshälsovårdens utbyggnad	69
4.7 Villkor för bidrag	71
4.7.1 Grundläggande villkor	71
4.7.2 Patientavgift	73
4.8 Vissa ändringar i bidragssystemet	74
4.9 Bygghälsan	76
4.10 Organ för samverkan och utveckling av företagshälsovården ..	77
4.11 Genomförande	78
5 Produktsäkerhet och produktkontroll m. m.	78
5.1 Normgivningskompetensen i arbetsmiljölagen	78
5.1.1 Ett nytt föreskriftsbemyndigande i arbetsmiljölagen .	78
5.1.2 Föreskrifter för totalförsvaret	81
5.2 Produktsäkerhet och produktkontroll	82
5.3 Produktinformation	91
5.4 Anmälningsskyldighet för leverantörer m. m.	92
5.5 Skyddsansvar för förpackning	93
5.6 Skyddsvaccinering som villkor för arbete	94
5.7 Fullföljande av periodiska läkarundersökningar	95
6 Arbetsmiljöansvar vid projektering m. m.	97
6.1 En ny regel i arbetsmiljölagen om arbetsmiljöansvar vid projektering	97
6.2 Konventionen (nr 167) och rekommendationen (nr 175) om säkerhet och hälsa vid bygnads- och anläggningsarbete	101
6.2.1 Bakgrund	101
6.2.2 Ratifikation av konventionen	102
6.3 Tekniska anordningar	104
6.4 Arbetsmiljöansvar för upplåtare av lokal eller markområde .	105
6.5 Samordningsansvaret på gemensamma arbetsställen	106
6.6 Föreläggande och förbud vid överlåtelse av verksamhet eller egendom	106
7 Arbetsolycksutredningen	108
7.1 Arbetsmiljöbrott och arbetsolyckor	108
7.2 Anmälningsskyldighet vid arbetsolycka	116

8	Arbetskyddsverkets roll	117
9	Arbetslivsfondens verksamhet	121
10	Information och utbildning	123
11	Fortsatt utredningsarbete	125
12	Upprättade lagförslag	128
13	Specialmotivering	129
14	Hemställan	150
15	Beslut	151

<i>Bilaga 1</i>	Sammanfattning av betänkandet (SOU) 1988:3) Arbetsolycka – "Olycka" eller arbetsmiljöbrott	152
<i>Bilaga 2</i>	Sammanfattning av betänkandet (Ds 1989:48) Produktkontroll enligt arbetsmiljölagen, m. m.	158
<i>Bilaga 3</i>	Sammanfattning av betänkandet (Ds 1990:6) Arbetsmiljöansvar vid projektering, m. m.	162
<i>Bilaga 4</i>	Sammanfattning av betänkandet (Ds 1990:42) Företagshälsovård i omvandling	167
<i>Bilaga 5</i>	Sammanfattning av betänkandet (SOU 1990:49) Arbete och hälsa	172
<i>Bilaga 6</i>	Lagradsremissens lagförslag	177
<i>Bilaga 7</i>	Lagrådets yttrande	191