

Regeringens proposition 1995/96:79

Minderåriga i arbetslivet – skyddsregler vid arbete
i arbetsgivarens hushåll

Prop.
1995/96:79

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 oktober 1995

Ingvar Carlsson

Anders Sundström
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara tillämpliga även vid arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll, om arbetstagar-
ren är under 18 år. Däremot skall lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt
arbete tillämpas även fortsättningsvis också på minderåriga i frågor om bl.a. anställ-
ningsavtalets ingående och upphörande samt skadestånd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	3
2.1	Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	3
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	6
4.1	FN:s barnkonvention	6
4.2	Europarådets sociala stadga	7
4.3	ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete	8
4.4	Rådets direktiv 94/33/EG om skydd av minderåriga i ar- betslivet	9
5	Skyddsregler för minderåriga som arbetar i arbetsgivarens hushåll	9
5.1	Det nuvarande regelsystemet för minderåriga i arbetslivet	9
5.2	Minderåriga som utför arbete i arbetsgivarens hushåll bör skyddas av reglerna i arbetsmiljölagen (1977:1160)	11
6	Författningskommentar	13
6.1	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	13
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete	13
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Minderåriga i arbets- livet – skyddsregler vid arbete i arbetsgivarens hushåll	15
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	16
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 1995	21

2 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:79

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160),
2. lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

4 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

4.2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs¹ att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160)² skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Lagen gäller *ej*

Lagen gäller *inte*

1. fartygsarbete som avser andra fartyg än örlogsfartyg,

2. arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll.

2. arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll *av den som har fyllt 18 år.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

4.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

¹ Jfr rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet (EGT nr L 216, 20.8.1994, s.12, Celex 394L0033).

² Lagen omtryckt 1991:677.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete Prop. 1995/96:79
dels att 10 § skall upphöra att gälla,
dels att 1, 8 och 15 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag är tillämplig på arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock inte om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj, utom i det fall arbetstagaren är personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

För arbetstagare som inte har fyllt 18 år gäller endast 11–14, 20 och 21 §§. Arbetstagare under 18 år omfattas dessutom av arbetsmiljölagen (1977:1160), som innehåller föreskrifter om bl.a. minimiålder, arbetstid, skydd mot ohälsa m.m.

Överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare som strider mot denna lag är inte bindande för arbetstagaren.

¹ Senaste lydelse 1994:1988.

8 §²

Arbetsgivare är *skyldig* att *vidtaga* alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare *utsättes* för ohälsa eller olycksfall i *arbete*. *Arbetsgivare skall särskilt tillse att arbetstagare, som ej fyllt 18 år, icke anlitas till arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på arbetstagarens hälsa eller utveckling.*

Arbetstagare *har att iakttaga* tillbörlig försiktighet i arbetet och *att i* övrigt medverka till *förekommande* av ohälsa och olycksfall *däri*.

Arbetsgivare är *skyldiga* att *vidta* alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare *utsätts* för ohälsa eller olycksfall i *arbetet*.

I arbetet skall arbetstagare iaktta tillbörlig försiktighet och i övrigt medverka till *att förebygga* ohälsa och olycksfall.

15 §³

Tillsyn över efterlevnaden av 2–4, 6 och 8–10 §§ utövas av arbetarskyddsstyrelsen samt, under dess överinseende och ledning, av yrkesinspektionen. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som *föreskrives* om tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen (1977:1160). Undersökning på *arbetsställe* får dock *ske* endast på begäran av part eller om annars särskild anledning *förekommer*.

Tillsyn över efterlevnaden av 2–4, 6, 8 och 9 §§ utövas av Arbetarskyddsstyrelsen samt, under dess överinseende och ledning, av Yrkesinspektionen. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som *föreskrivs* om tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen (1977:1160). *Undersökningar* på *arbetsställen* får dock *göras* endast på begäran av *en* part eller om *det* annars *finns* särskild anledning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

² Senaste lydelse 1978:340.

³ Senaste lydelse 1978:340.

Genom internationella åtaganden, bl.a. en ratifikation av den europeiska sociala stadgan, har Sverige bundit sig för att införa regler om minimiålder för tillträde till arbete.

I den svenska lagstiftningen saknas sådana regler när det gäller arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll. Inom Arbetsmarknadsdepartementet har därför under våren 1995 utarbetats en promemoria med förslag om skyddsregler för minderåriga vid arbete i arbetsgivarens hushåll. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Yttrandena finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A95/4643/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 september 1995 att inhämta Lagrådets yttrande. Propositionens lagförslag överensstämmer med lagrådsremissens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*.

Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren.

8 Bakgrund

Sverige är genom en ratifikation av FN:s konvention om barnets rättigheter, den europeiska sociala stadgan och ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete bunden av åtaganden att i den svenska lagstiftningen föra in regler om lägsta ålder då barn får utföra arbete. Regler om minimiålder m.m. finns också i rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet.

I den svenska lagstiftningen finns regler om lägsta ålder då barn får utföra arbete i 5 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160). Dessa bestämmelser omfattar dock inte arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll, utan regler om bl.a. arbetstid och skydd mot ohälsa i sådant arbete finns i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Den lagen saknar bestämmelser om minimiålder för tillträde till arbete.

8.2 FN:s barnkonvention

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling en konvention om barnets rättigheter. Konventionen öppnades för undertecknande den 26 januari 1990. Den undertecknades av Sverige samma dag och ratificerades den 21 juni 1990 (SÖ 1990:20). Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990, sedan den ratificerats av 20 stater.

Enligt konventionens artikel 1 avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Av artikel 4 framgår att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.

I artikel 32 förklaras att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling. I syfte att säkerställa genomförandet av denna artikel skall konventionsstaterna särskilt fastställa en minimiålder eller minimiåldrar som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete, föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor samt lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av artikeln.

Vid den svenska ratifikationen av konventionen konstaterades att Sverige saknade regler om minimiålder för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll. I propositionen framhölls att hushållsarbete som utförs av anställda förekommer numera endast i begränsad utsträckning i Sverige. Några minimiåldersregler behövdes knappast för att skydda barn från att utnyttjas på ett skadligt sätt i samband med sådant arbete. Det framhölls vidare att lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete innehåller vissa regler, bl.a. avseende arbetstidens längd, som tar särskilt sikte på minderåriga arbetstagare (prop. 1989/90:107 s. 74–75). I den förstagångsrapport, som enligt artikel 44 skall avges till kommittén för barnets rättigheter inom två år efter konventionens ikraftträdande för konventionsstaten, har Sverige såvitt avser arbete i arbetsgivarens hushåll framhållit de synpunkter som lyftes fram i propositionen.

8.4 Europarådets sociala stadga

Sverige har varit medlem i Europarådet alltsedan det grundades år 1949. Konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna antogs av rådet år 1950. Den europeiska sociala stadgan från 1961 kan anses utgöra en motsvarighet till konventionen för de mänskliga rättigheterna inom området för ekonomiska och sociala rättigheter. Stadgan trädde i kraft i februari 1965, efter att den ratificerats av fem medlemsstater.

Sverige ratificerade stadgan år 1962. De av Sverige då godtagna bestämmelserna i artikel 7 om skydd för barn och ungdom avsåg bl.a. åtaganden att fastställa en minimiålder för minderårigas användning till riskfyllda och hälsofarliga arbeten och att med vissa undantag förbjuda att arbetstagare under 18 år användes till nattarbete.

Bestämmelsen i artikel 7 punkt 1 med skyldighet att fastställa en minimiålder för anställning till 15 år, med möjlighet till undantag för vissa särskilt angivna lättare arbeten, ratificerades av Sverige år 1979.

Denna bestämmelse är tillämplig på alla slags arbeten, således även på arbete som arbetstagaren utför i arbetsgivarens hushåll.

Den oberoende expertkommitté som granskar efterlevnaden av sociala stadgan har riktat upprepade anmärkningar mot Sverige bl.a. för att vår lagstiftning saknar regler om minimiålder för sådant arbete. Sverige har även uppmanats att snarast införa sådana regler.

8.6 ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete

ILO – International Labour Organisation – är en mellanstatlig samarbetsorganisation vars målsättning är att främja social rättvisa och fred. Organisationen, som grundades år 1919, är sedan år 1946 ett av Förenta Nationernas fackorgan. Den skiljer sig emellertid från dessa genom sin trepartsstruktur: inte bara företrädare för regeringar, utan även för arbetsgivare och arbetstagare, är representerade. Sverige är genom sin anslutning år 1920 till dåvarande Nationernas förbund medlem i organisationen.

År 1973 antog internationella arbetskonferensen, som är ILO:s beslutande församling, en konvention (nr 138) och en rekommendation (nr 146) om minimiålder för tillträde till arbete. Konventionen ratificerades av Sverige år 1990.

Enligt artikel 2 i konventionen skall minimiåldern för tillträde till arbete inte vara lägre än åldern för avslutandet av obligatorisk skolgång och i intet fall lägre än 15 år. Den nationella lagstiftningen kan emellertid tillåta att personer i åldern 13–15 år sysselsätts i lätt arbete enligt närmare bestämmelser som framgår av artikel 7.

I artikel 4 ges medlemsstaterna en möjlighet att "när så är nödvändigt" från konventionens tillämpning undanta begränsade kategorier av anställning eller arbete, för vilka betydande tillämpningsproblem uppstår.

I samband med att konventionen ratificerades av Sverige företogs vissa förändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160). Bl.a. gjordes reglerna om minderåriga i lagens 5 kap. tillämpliga även när minderåriga utför arbete utan att vara anställda. Det infördes också regler om att barn som har fyllt 13 år får anlitas till endast lätt arbete och barn yngre än 13 år endast till mycket lätt arbete av sådant slag att speciella tillämpningssvårigheter skulle uppstå, om inte undantag meddelades.

När det gäller arbetstagare som utför arbete i arbetsgivarens hushåll gjordes det däremot inga förändringar. Beträffande arbetstagare som omfattas av lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete utnyttjade Sverige vid ratifikationen i stället den möjlighet till undantag för vissa anställningar som medges i konventionens artikel 4. En sådan lösning för detta slags arbete hade föreslagits av den arbetsgrupp som hade gjort en översyn av arbetsmiljölagen inför den svenska ratifikationen av konventionen (Minderårigas tillträde till arbetslivet [Ds 1989:1] s. 34). I propositionen konstaterades att remissinstanserna hade delat arbetsgruppens uppfattning och någon invändning mot den gjordes inte heller vid utskottsbehandlingen i riksdagen (prop. 1989/90:60 s. 15 och bet. 1989/90:AU16 s. 10).

Denna möjlighet till undantag från konventionens bestämmelser har utnyttjats av ytterst få länder förutom av Sverige. Antigua och Barbuda har med tillämpning av artikeln undantagit vissa kategorier av arbetskraft. Av europeiska länder har den utnyttjats endast av Nederländerna såvitt avser familjemedlemmar till pråmägare på floder och kanaler.

8.8 Rådets direktiv 94/33/EG om skydd av minderåriga i arbetslivet

Direktivet 94/33/EG skall vara genomfört av medlemsstaterna senast den 22 juni 1996. Det är tillämpligt på alla personer under 18 år som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande. Medlemsstaterna kan dock enligt artikel 2(2) föreskriva att direktivet inte skall tillämpas på tillfälligt arbete eller korttidsarbete, såsom husligt arbete i privathem och arbete i familjeföretag, som bedöms inte vara skadligt för ungdomar.

Enligt artikel 1(1) skall medlemsstaterna säkerställa att minimiåldern för arbete inte är lägre än den ålder då skolplikten upphör och under inga omständigheter lägre än 15 år. Medlemsstaterna skall sålunda enligt artikel 4(1) vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda arbete av barn under 15 år.

Från bestämmelsen är det tillåtet att göra undantag för bl.a. barn som deltar i kulturella aktiviteter och för barn som har fyllt 14 år och som arbetar inom ramen för en kombinerad teoretisk och praktisk eller rent praktisk utbildningsplan eller i företagsförlagd praktik, under förutsättning att arbetet utförs enligt föreskrifter som har meddelats av en behörig myndighet. För barn som har fyllt 14 år får undantag vidare göras för lättare arbete. I enlighet med föreskrifter i nationell lagstiftning får sådant arbete utföras även av barn som har fyllt 13 år under ett begränsat antal timmar i veckan. Av artikel 8 framgår att medlemsstaterna som utnyttjar dessa möjligheterna till undantag, måste begränsa arbetstiden till ett visst antal timmar om dagen respektive i veckan, beroende på om arbetet utförs under terminstid eller inte.

Direktivet innehåller vidare föreskrifter om bl.a. nattarbete, viloperioder, raster i arbetet och årlig semester.

10 Skyddsregler för minderåriga som arbetar i arbetsgivarens hushåll

10.2 Det nuvarande regelsystemet för minderåriga i arbetslivet

När det gäller arbete av personer under 18 år är det svenska regelsystemet uppbyggt så, att arbetsmiljölagens 5 kap. med bestämmelser om minderåriga innehåller huvudreglerna, medan de närmare föreskrifterna framgår av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om minderåriga i arbetslivet, AFS 1990:19.

Enligt 5 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får en minderårig inte som arbetstagare eller på annat sätt anlitas till eller utföra arbete före det kalenderår under vilket han eller hon fyller 16 år och inte heller innan han eller hon har fullgjort sin skolplikt. En minderårig som har fyllt 13 år får dock anlitas till eller utföra lätt arbete av sådant slag som inte är skadligt för den minderåriges hälsa, utveckling eller skolgång.

Barn som inte har fyllt 13 år får anlitas endast till mycket lätt arbete av sådant slag att betydande tillämpningssvårigheter skulle uppstå om inte undantag meddelades. Detta gäller dock endast under förutsättning att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetarskyddsstyrelsen har meddelat föreskrifter härom.

Av 5 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår att en minderårig inte får anlitas till eller utföra arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller överanstängning eller

annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetskyddsstyrelsen kan meddela föreskrifter om villkor eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför sådant arbete.

Enligt 5 kap. 5 § arbetsmiljölagen kan regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetskyddsstyrelsen meddela föreskrifter om arbetstidens längd och förläggning för minderåriga som anlitas till eller utför arbete.

Arbetskyddsstyrelsen har genom AFS 1990:19 meddelat föreskrifter om bl.a. arbetstid och ledighet för minderåriga som anlitas till arbete och om till vilka slags arbeten som det är tillåtet att anlita barn under 13 år. Vidare finns det särskilda bestämmelser för vissa riskfyllda arbeten. Yrkesinspektionen kan medge undantag från vissa av föreskrifterna, om det finns särskilda skäl.

Av de nuvarande föreskrifterna framgår bl.a. följande.

Arbetsuppgifter för minderåriga skall väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn skall tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet, så att betryggande säkerhet ges mot olycksfall, belastningsskador, överansträngning och annan skadlig inverkan på hälsa eller utveckling. Den som anlitar en minderårig skall också se till att arbetet sker under ledning och tillsyn av en lämplig person samt försäkra sig om att det finns tillfredsställande rutiner för hur den minderåriga skall introduceras och handledas.

Arbetstiden för barn som har fullgjort sin skolplikt och som fyller minst 16 år under det kalenderår de anlitas till arbete får omfatta högst nio timmar om dygnet och 45 timmar i veckan. Arbete får inte utföras mellan klockan 22.00 och klockan 05.00. Om barnet har fyllt 17 år får han eller hon dock arbeta fram till klockan 23.00.

Om barn anlitas till arbete före det kalenderår då han eller hon fyller 16 år eller innan skolplikten är fullgjord gäller att arbetet får omfatta högst åtta timmar om dygnet och tolv timmar i veckan. Om arbetet utförs under sammanhängande skolfri tid som är längre än fem dagar, får arbetet dock omfatta upp till 40 timmar i veckan. Arbetet får i dessa fall inte utföras mellan klockan 19.00 och klockan 06.00 och vårdnadshavaren skall ha gett sitt tillstånd till arbetet.

Föreskrifterna innehåller också regler om bl.a. minsta ledighet från arbetet för nattvila och för veckovila samt, när det gäller barn under 16 år, om en längre sammanhängande ledighet.

Hos Arbetskyddsstyrelsen pågår för närvarande en översyn av föreskrifterna i syfte att anpassa dessa till bestämmelserna i direktivet 94/33/EG och i den europeiska sociala stadgan. De nya reglerna planeras träda i kraft samtidigt med direktivet 94/33/EG, dvs. den 22 juni 1996.

10.4 Minderåriga som utför arbete i arbetsgivarens hushåll bör skyddas av reglerna i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Regeringens förslag: Bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara tillämpliga även när minderåriga utför arbete i arbetsgivarens hushåll.

Promemorians förslag: Att endast reglerna om minderåriga i 5 kap. samt vissa andra bestämmelser om tillsyn, påföljder m.m. i arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara tillämpliga.

Remissinstanserna: Socialstyrelsen, ILO-kommittén, Landsorganisationen i Sverige och Sveriges akademikers centralorganisation har inte haft någon erinran mot förslaget. Tjänstemännens centralorganisation har tillstyrkt förslaget, medan det avstyrkts av Svenska arbetsgivareföreningen såsom överflödigt. Arbetarskyddsstyrelsen och Barnombudsmannen har förordat att minderåriga som utför arbete i arbetsgivarens hushåll skall omfattas av arbetsmiljölagen i sin helhet. Arbetsgivarverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har avstått från att lämna synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Den tidigare genomgången av det nuvarande regelsystemet för minderåriga i arbetslivet visar att de svenska reglerna överensstämmer – med ett undantag – med våra internationella åtaganden om en minimiålder för när barn som arbetstagare eller på annat sätt får anlitas till eller utföra arbete. Det undantaget som avses är att svensk lagstiftning fortfarande saknar regler om minimiålder för tillträde till arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll.

Att en regel om minimiålder saknas för utförande av arbete i arbetsgivarens hushåll strider mot den europeiska sociala stadgan, vars regel i artikel 7 punkt 1 om minimiålder på 15 år för anställning gäller alla slags arbeten. Som framgått av det föregående har Sverige därför vid upprepade tillfällen uppmanats att ändra sina regler så att stadgans krav uppfylls.

Det strider även mot artikel 2 punkt 3 i ILO:s konvention nr 138. På sätt som tidigare redogjorts, kunde konventionen ratificeras genom att arbete i arbetsgivarens hushåll undantogs i enlighet med konventionens artikel 4 från dess tillämpningsområde. Att utnyttja denna möjlighet till undantag kan emellertid knappast försvaras från svenska utgångspunkter i ett längre tidsperspektiv. Även denna omständighet talar därför för att regler om minimiålder nu bör föras in i den svenska lagstiftningen också för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll.

En förpliktelse att fastställa en minimiålder eller minimiåldrar som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete följer vidare av FN:s barnkonvention.

Denna bristfällighet i svensk lagstiftning har i och för sig knappast inneburit att barn och ungdomar i Sverige har åtnjutit ett sämre skydd än i andra länder. Tvärtom synes den till övervägande del bero på att det rent praktiskt inte har funnits ett behov av regler om minimiålder för arbete i arbetsgivarens hushåll för att sådana anställningar nästan aldrig förekommer. Det har heller aldrig påtalats några problem på detta område.

Även om en reglering sålunda kan förefalla överflödig från svensk synpunkt, bör den emellertid genomföras mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden på detta område. Det är en i längden otillfredsställande ordning att vi, med det goda skydd vi har för barn och ungdom här i landet, inte helt uppfyller våra åtaganden i detta hänseende internationellt. Att vi helt och fullt uppfyller våra förpliktelser härvidlag kan också tjäna som exempel och stöd för de länder som ännu inte har kommit lika långt för att skydda sina barn mot ett olämpligt utnyttjande som arbetskraft.

I promemorian har föreslagits att endast reglerna om minderåriga i 5 kap. samt vissa andra bestämmelser om tillsyn, påföljder m.m. i arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara tillämpliga när minderåriga utför arbete i arbetsgivarens hushåll. Flera av

remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran. Arbetarskyddsstyrelsen och Barnombudsmannen har däremot ansett att skyddet för minderåriga arbetstagare i arbetsgivarens hushåll bör stärkas ytterligare och föreslagit att de skall omfattas av arbetsmiljölagen fullt ut. Detta är den smidigaste och ur skyddssynpunkt bästa lösningen även enligt regeringens mening. På det sättet kommer minderåriga arbetstagare i arbetsgivarens hushåll att omfattas av ett regelverk som innebär ett heltäckande skydd både när det gäller minimiålder, arbetstid och vilotid m.m. och arbetsmiljöfrågor i övrigt. Det är visserligen så att många av arbetsmiljölagens regler tar sikte på andra slag av arbetsplatser än de som det här är frågan om och därför inte går att tillämpa vid arbete som utförs i vanlig hemmiljö. Som Arbetarskyddsstyrelsen har framhållit är detta inget hinder mot den valda lösningen. Redan i dag gäller att alla arbetsmiljölagens bestämmelser inte kan tillämpas på varje slag av arbete.

Vissa av reglerna i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete bör emellertid på sätt som föreslagits i promemorian också fortsättningsvis gälla även arbetstagare som inte har fyllt 18 år. Så bör vara fallet när det gäller reglerna om anställningsavtalets ingående och upphörande m.m. i lagens 11 – 14 §§. Dessa bestämmelser har utformats med utgångspunkt från de särskilda förhållanden som råder vid anställningar av detta slag. Det synes också opraktiskt om olika regler gällde även för dessa frågor beroende på om arbetstagaren hade fyllt 18 år eller inte.

Också reglerna om skadestånd i 20 och 21 § bör gälla även när arbetstagare inte har fyllt 18 år.

12 Författningskommentar

12.2 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Ändringen innebär att arbetsmiljölagens bestämmelser görs tillämpliga även på arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll. Enligt regelns tidigare lydelse var allt sådant arbete undantaget från arbetsmiljölagens tillämpning. I fortsättningen gäller detta undantag endast om arbetet utförs av personer över 18 år. Är arbetstagaren under 18 år skall arbetsmiljölagen gälla också vid arbete av detta slag.

Förslaget innebär bl.a att reglerna om minderårigas arbetstid och vilotid, som i dag återfinns i 10 § lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, ersätts av föreskrifter som regeringen eller Arbetarskyddsstyrelsen meddelar med stöd av 5 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Att reglerna inte behålls på lagnivå skulle i och för sig kunna ses som en försvagning av skyddsnivån för minderåriga. Som Lagrådet påpekat gjordes emellertid en motsvarande förändring på arbetsmiljölagens hela område i samband med tillkomsten av 1982 års arbetstidslag, då arbetsmiljölagens 5 kap. 5 § omvandlades till en ren bemyndiganderegler och tidigare lagreglering där kom att ersättas av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter. Den nya ordningen har inte lett till några nackdelar. Det bör därför, som Lagrådet anført, kunna förutsättas att föreskrifter som är tillfredställande ur arbetsmiljösynpunkt kommer till stånd för de minderåriga med den av regeringen föreslagna lösningen.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

Prop. 1995/96:79

1 §

Ändringen innebär att samtliga bestämmelser i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete i fortsättningen kommer att gälla endast för arbetstagare som har fyllt 18 år.

Av ett nytt andra stycke framgår att för arbetstagare som inte har fyllt 18 år gäller endast bestämmelserna i lagens 11–14, 20 och 21 §§. När det gäller frågor om minimiålder, arbetstid och vilotid samt arbetsmiljöfrågor i övrigt gäller för sådana arbetstagare bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Som Lagrådet har påpekat får förslaget till följd bl.a. att regeln i 15 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, enligt vilken undersökning på arbetsställe får ske endast på begäran av part eller om annars särskild anledning förekommer, i fortsättningen skall gälla endast om arbetstagaren har fyllt 18 år. När arbetstagaren är minderårig får undersökning på arbetsställe i stället ske i enlighet med vad som följer av reglerna i arbetsmiljölagen och de mot 15 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete svarande föreskrifterna i 15 § tredje stycket arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

8 §

Första styckets andra mening innehåller i dag en bestämmelse om vad arbetsgivaren skall särskilt iaktta om arbetstagaren är under 18 år. Då regeln i fortsättningen inte skall gälla sådana arbetstagare har denna mening såsom obehövlig tagits bort. I övrigt har företagits vissa redaktionella ändringar.

10 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om arbetstid, nattvila m.m. för arbetstagare som inte har fyllt 18 år och upphävs som obehövlig då dessa frågor i fortsättningen regleras i arbetsmiljölagen och i de föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen meddelar med stöd av 5 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

De nu gällande föreskrifterna i Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling Minderåriga i arbetslivet (AFS 1990:19) innebär en begränsning av minderåriga arbetstagares arbetstid och en utökning av vilotid i förhållande till innehållet i den paragraf som nu upphävs. Som Lagrådet har påpekat innehåller föreskrifterna inte heller den möjlighet som finns i 10 § att frångå arbetstidsreglerna vid olyckshändelse eller akut sjukdomsfall eller för tillfällig tillsyn av barn eller annan hushållsmedlem som inte kan ta vård om sig själv. Lagrådet har anfört att dessa omständigheter bör föranleda att frågan huruvida föreskrifterna eventuellt behöver jämkas eller kompletteras övervägs innan lagändringen träder i kraft. I motsats till Lagrådet anser regeringen inte att ikraftträdandet behöver skjutas upp med hänsyn till sådana överväganden. Den föreslagna reformen innebär en viktig förbättring av skyddet för minderåriga som arbetar i arbetsgivarens hushåll.

15 §

I paragrafen har gjorts en följdändring i anledning av att 10 § upphävs.

Sammanfattning av promemorian Minderåriga i arbetslivet – skyddsregler vid arbete i arbetsgivarens hushåll

Att hindra barnarbete och skydda minderåriga från att otillbörligt utnyttjas i arbetslivet är en viktig uppgift. Flera internationella överenskommelser och andra instrument innehåller därför bestämmelser om skydd av minderåriga i arbetslivet. Bestämmelser av detta slag finns bl.a. i Europarådets sociala stadga och i ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete. Vidare har Europeiska unionens råd antagit ett direktiv om skydd av minderåriga i arbetslivet (dir. 94/33/EG). Sverige är genom ratifikation av vissa artiklar i den sociala stadgan och av ILO:s konvention samt genom medlemskapet i Europeiska unionen förpliktad att iakttä nämnda regler.

I syfte att den svenska lagstiftningen skall till fullo överensstämma med Sveriges internationella åtaganden föreslås i promemorian att bestämmelserna om minderåriga i kap. 5 samt vissa bestämmelser om tillsyn, påföljder, m.m. i arbetsmiljölagen (1977:1160), skall vara tillämpliga även när minderåriga utför arbete i arbetsgivarens hushåll. Däremot kommer bestämmelserna om anställningsavtalets ingående och upphörande samt om skadestånd i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete också fortsättningsvis gälla även arbetstagare som inte har fyllt 18 år.

Förteckning över remissinstanserna

Barnombudsmannen
Socialstyrelsen
Arbetskyddsstyrelsen
Arbetsmarknadsstyrelsen
ILO-kommittén
Arbetsgivarverket
Landstingsförbundet
Svenska kommunförbundet
Svenska arbetsgivareföreningen
Landsorganisationen i Sverige
Tjänstemännens centralorganisation
Sveriges akademikers centralorganisation

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-09-29

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt en lagrådsremiss den 21 september 1995 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160),
2. lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid, m.m. i husligt arbete.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tuula Tikkanen Kihlgren.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen föreslås att tillämpningsområdet för bestämmelserna om arbetstid, skydd mot ohälsa, tillsyn och ansvar i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall begränsas så att minderåriga arbetstagare inte längre omfattas av dessa bestämmelser. För sådana arbetstagare i husligt arbete föreslås i stället arbetsmiljölagen (1977:1160) bli i princip fullt ut tillämplig genom att den lagens undantagsregel för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll ändras så att den kommer att gälla enbart arbetstagare som har fyllt 18 år. Förslagen innebär för de minderåriga bl.a. att de nu i lag föreskrivna maximigränserna för arbetstid och minimigränserna för vilotid skall ersättas av föreskrifter som regeringen eller Arbetarskyddsstyrelsen meddelar med stöd av 5 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

I och för sig kan det ses som en försvagning av det rättsliga skyddet för de minderåriga arbetstagarna att arbetstids- och vilotidsreglerna inte behålls på lagnivå. En motsvarande förändring gjordes emellertid på arbetsmiljölagens hela område i samband med tillkomsten av 1982 års arbetstidslag, då arbetsmiljölagens 5 kap. 5 § omvandlades till en ren bemyndiganderegeln och tidigare lagreglering där kom att återspeglas i myndighetsföreskrifter. Detta har inte såvitt känt lett till några nackdelar. Det bör således kunna förutsättas att regerings- eller myndighetsföreskrifter som är tillfredsställande från arbetsmiljösynpunkt kommer till stånd för de minderåriga med den föreslagna lösningen. Såvitt framgår av remissen synes avsikten vara att nuvarande föreskrifter av Arbetarskyddsstyrelsen om arbetstid och vilotid i kungörelsen med föreskrifter om anlitande av minderåriga i arbetslivet (AFS 1990:19) skall i och med lagändringarnas ikraftträdande kunna tillämpas också på husligt arbete.

I lagrådsremissen görs inte någon jämförelse mellan de arbetstids- och vilotidsregler i 10 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete som föreslås upphäva och de myndighetsföreskrifter i samma hänseenden som kan antas skola gälla i vart fall tills den i remissen omnämnda översynen av kungörelsen AFS 1990:19 har slutförts i juni 1996. Tydligt är emellertid att en tillämpning av kungörelsen leder till inte oväsentligt kortare maximiarbetstider per dygn och vecka samt, för yngre åldersgrupper, till en snävare ram för arbetstidens förläggning under dygnet än vad lagbestämmelserna i 10 § anger. Vidare försvinner möjligheten att utan dispens göra tillfälliga avvikelser i arbetstids- eller vilotidshänseende för tillsyn av barn eller annan hushållsmedlem som inte kan ta vara på sig själv. Enligt Lagrådets mening bör redan det nu sagda föranleda överväganden om det behövs vissa jämkningar i eller kompletteringar av kungörelsen med verkan från den tidpunkt då de nu föreslagna lagändringarna avses träda i kraft. Om sådana överväganden inte medhinns, bör ikraftträdandet uppskjutas.

Att arbetsmiljölagen görs tillämplig för minderåriga arbetstagare i husligt arbete innebär även i tillsyns- och sanktionshänseende vissa förändringar som inte har belysts i lagrådsremissen. Lagrådet vill beröra en av dem. I 15 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete föreskrivs att undersökningar av tillsynsmyndigheterna på arbetsställen får göras endast på begäran av part eller om det annars finns särskild anledning. Denna begränsning av inspektionsmöjligheterna har tillkommit med hänsyn till att arbetsplatserna är belägna i enskilda hem. I arbetsmiljölagen finns inte någon motsvarande inskränkning i tillsynsorganens befogenheter. Det kan möjligen ifrågasättas om det är lämpligt att ha olika regler om inspektion för skilda åldersgrupper av arbetstagare i husligt arbete. Å andra sidan synes vissa skyddsargument kunna anföras för att inte behålla begränsningen i inspektionsmöjligheterna såvitt gäller minderåriga. Det bör dessutom kunna förutsättas att tillsynsorganen, såsom torde ske t.ex. beträffande vissa andra serviceverksamheter i vilka arbetstagare utför arbete under besök i enskildas hem, utövar sina tillsynsbefogenheter under iakttagande av behövlig hänsyn och restriktivitet. Om så sker, blir den här diskuterade betydelsen av lagändringarna i praktiken ytterst ringa.

Utöver nu anförda synpunkter har Lagrådet inte några erinringar mot de remitterade lagförslagen.

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Hellström, Peterson, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Regeringen beslutar proposition 1995/96:79 Minderåriga i arbetslivet – skyddsregler vid arbete i arbetsgivarens hushåll.