Ref KB Oc

Översyn av arbetsmiljölagen

SOU 1993:81

Betänkande av
Utredningen om översyn av arbetsmiljölagen

Statens offentliga utredningar
1993:81
Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av arbetsmiljölagen

Betänkande av Utredningen om översyn av arbetsmiljölagen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13429-2
ISSN 0375-250X

Till
statsrådet och chefen för
Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 augusti 1991 chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av arbetsmiljölagen (1977:1160). Med stöd av detta bemyndigande förordnades f.d. hovrättsrådet, ställföreträdande generaldirektören Hans Gullberg att fr.o.m. den 17 mars 1992 vara särskild utredare. Den 19 mars 1992 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv för den särskilde utredaren.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 21 april 1992 departementssekreteraren Bo Barrefelt, Arbetsmarknadsdepartementet, hovrättsassessorn Hans Blyme, Arbetsmarknadsdepartementet, byråchefen Göran Lindh, Arbetarskyddsstyrelsen, och departementsrådet Bo Malmqvist, Justitiedepartementet, samt som expert fr.o.m. samma dag hyresrådet Rune Thomsson. Fr.o.m. den 18 maj 1993 ersattes Hans Blyme av hovrättsassessorn Gösta Ihrfelt, Arbetsmarknadsdepartementet. Att ingå i en referensgrupp till utredningen förordnades fr.o.m. den 5 maj 1992 förbundsjuristen Stig Gustafsson, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), ombudsmannen Kerstin Hildingsson, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), direktören Mats Holmgren, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), ombudsmannen Rolf Lindh, Landsorganisationen i Sverige (LO), arbetsrättsjuristen Karl Pfeiffer, Landstingsförbundet, förhandlingsdirektören Jan Risshytt, Statens arbetsgivarverk (SAV), och sekreteraren Lars Rosvall, Svenska kommunförbundet. Fr.o.m. den 2 oktober 1992 ersattes Rosvall av sekreteraren

Hans Granqvist, Svenska kommunförbundet. Sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 21 april 1992 varit avdelningsdirektören Lars von Ehrenheim, Arbetarskyddsstyrelsen.

Arbetet har bedrivits under namnet Arbetsmiljölagsutredningen. Utredningen har assisterats av Britt-Louise Eriksson, Iréne Duzäll och Henrik Ström, Arbetsmarknadsdepartementet.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Översyn av arbetsmiljölagen. Uppdraget är därmed slutfört.

Särskilda yttranden har avgetts av dels Hans Grankvist, Karl Pfeiffer och Jan Risshytt, dels Stig Gustafsson, Kerstin Hildingsson och Rolf Lindh, dels Mats Holmgren. Yttrandena fogas till betänkandet som bilagor.

Stockholm i september 1993

Hans Gullberg

Rune Thomsson

/ Lars von Ehrenheim

Innehållsförteckning

Sid

Sammanfattning 9

Författningsförslag 23

Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160) 23

Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) 36

1. Inledning 39

2. Grundläggande bestämmelser 41

2.1 Arbetsmiljölagens uppbyggnad 41

2.2 Närmare om innehållet i 1–3 kap. arbetsmiljölagen 41

2.3 Utredningens överväganden och förslag 45

3. Gemensamma arbetsställen m.m. 55

3.1 Gällande bestämmelser 55

3.2 Arbetsmiljökommissionen 55

3.3 LO:s arbetsmiljöutredning (LAMU) 57

3.4 Skrivelse från Arbetarskyddsstyrelsen 57

3.5 Enkät 59

3.6 Intervjuer m.m. 60
3.7 Statistiska uppgifter 67
3.8 Arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen 68
3.8.1 Inledning 68
3.8.2 Arbetsmiljölagens förarbeten 68
3.8.3 Lagstiftningen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft 70
3.8.4 Arbetarskyddsstyrelsens yttrande över promemorian Ds 1989:30 72
3.8.5 Närmare angående Arbetarskyddsstyrelsens praxis 74
3.9 Aktuella EG-regler 76
3.10 Utredningens överväganden och förslag 79
3.10.1 Inledning 79
3.10.2 Samverkan och samordning på gemensamma arbetsställen 80
3.10.3 Ett särskilt rådighetsansvar 87
3.10.4 Skyddsansvar för inhyrd arbetskraft 90
3.10.5 S.k. beroende uppdragstagare 91
3.10.6 Ansvar för lokalupplåtare m.fl. 93
3.10.7 Tillträdesrätt för skyddsombud m.fl. 94
3.10.8 Överensstämmelse med EG-direktiv 98

4. Produktsäkerhet 99
4.1 Arbetsmiljölagen 99
4.2 Produktsäkerhetslagen 100
4.3 Produktkontroll enligt EG:s regler 103
4.4 Yttrande från Arbetarskyddsstyrelsen 106
4.5 Utredningens överväganden och förslag 107

5. Sanktioner ... 111
5.1 Gällande bestämmelser ... 111
5.2 Arbetsmiljölagens förarbeten ... 113
5.3 1991 års ändringar i arbetsmiljölagen ... 114
5.4 Användning av olika sanktioner ... 116
5.4.1 Förelägganden och förbud ... 116
5.4.2 Överträdelser av direkt straff-sanktionerade föreskrifter ... 121
5.4.3 Anmälda brott och meddelade domar ... 124
5.4.4 Förverkande ... 128
5.4.5 Företagsbot ... 128
5.5 Utredningens överväganden och förslag ... 128
5.5.1 Allmänna synpunkter ... 128
5.5.2 Företagsbot ... 130
5.5.3 Sanktionsavgifter ... 134
5.5.4 Tillägg beträffande internkontrollen ... 141

6. Överklagande ... 143
6.1 Inledning ... 143
6.2 Riktlinjer för regeringens befattning med besvärsärenden ... 144
6.3 Europakonventionen ... 145
6.4 Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut ... 146
6.5 Domstolsutredningens förslag ... 147
6.6 Utredningens överväganden och förslag ... 152

7. Arbetsställebegreppet ... 169
7.1 Gällande bestämmelser ... 169
7.2 Propositionen om arbetsmiljölagen ... 172

7.3 Propositionen om arbetsmiljö och rehabilitering 173
7.4 Utredningens överväganden och förslag 174
7.4.1 Organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet 174
7.4.2 Gemensamma arbetsställen 175
7.4.3 Samverkansreglerna 175
7.4.4 Övrigt 177

8. Specialmotivering till författningsförslagen 179
8.1 Arbetsmiljölagen 179
8.2 Arbetsmiljöförordningen 204

Bilagor

Kommittédirektiv (dir. 1991:75) ..... bilaga 1
Tilläggsdirektiv (dir. 1992:33) ..... bilaga 2
Särskilda yttranden ..... bilagor 3–5

Sammanfattning

De frågor, som Arbetsmiljölagsutredningen har behandlat, tas i sammanfattningen upp i den ordning de presenteras i betänkandet, som i sin tur följer arbetsmiljölagens uppläggning.

Grundläggande bestämmelser

I lagstiftningsärendet (prop. 1990/91:140) Arbetsmiljö och rehabilitering kritiserade lagrådet utformningen av vissa av de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. arbetsmiljölagen. Lagrådets kritik ger enligt utredningen anledning till överväganden inte bara om bestämmelserna skall ges en mindre kategorisk utformning utan även om ändamålsparagrafen i 1 kap. 1 § fått en lämplig utformning. Efter att ha ställt samman kritiken i ett antal punkter föreslår utredningen följande ändringar.

1. Bestämmelsen i 1 kap. 1 § utformas så att den uttrycker hela syftet med arbetsmiljölagen. Detta sker genom att lagens ändamål anges vara att säkerställa att ohälsa och olycksfall i arbete förebyggs samt att även i övrigt en god arbetsmiljö uppnås.

2. Bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med vissa hänsynstaganden flyttas tillbaka till 2 kap. där den åter får inleda kapitlet om arbetsmiljöns beskaffenhet.

3. Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 1 § flyttas till en ny 1 a §. Kapitlet inleds i stället med en bestämmelse om sambandet mellan 2 och 3 kap.

4. En redaktionell ändring görs i 3 kap. 2 a § första stycket så till vida att uttrycket "säkerställer" ersätts med "leder till". Ordet "säkerställa" används bara i ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 §.

Med de föreslagna ändringarna avses framför allt att fylla igen luckor och korrigera inkonsekvenser som uppstått i arbetsmiljölagen till följd av 1991 års ändringar.

Gemensamma arbetsställen m.m.

I avsnittet beskrivs arbetsmiljöproblem som anknyter till situationer då arbete utförs på främmande arbetsställe, dvs. ett arbetsställe över vilket någon annan råder än den arbetspresterande parten eller dennes arbetsgivare. I huvudsak rör det sig om följande olika slags fall.

Det kan vara fråga om entreprenadförhållanden.

Det kan gälla fall då någon annars i sitt arbete tillfälligt kommer i kontakt med arbetsställen, varöver den arbetspresterande parten eller hans arbetsgivare inte råder.

Det går inte att klart särskilja nämnda fall och inte heller de förhållanden under vilka vartdera arbetet bedrivs. I båda fallen utförs emellertid arbetet på ett arbetsställe som i större eller mindre utsträckning utgör gemensamt arbetsställe för flera företag.

Vidare avses arbetssituationer för anställda hos en arbetsgivare som hyr eller lånar ut arbetskraft till ett annat företag. De anställda står där till förfogande för att utföra arbetsuppgifter under det främmande företagets arbetsledning.

Efter en genomgång av de motivuttalanden, som ligger till grund för bestämmelserna om gemensamma arbetsställen, konstaterar utredningen att lagtexten är svävande i förhållande till den tillämpning som avsetts. Det är därför naturligt att bestämmelserna kan upplevas som oklara och att detta kan förstärkas allteftersom åren går.

En ändamålsenlig reglering kan enligt utredningens mening åstadkommas genom att skyddsansvaret på gemensamma arbetsställen preciseras med utgångspunkt i de motiv som uttalades vid tillkomsten. Utredningen föreslår följande förtydliganden i arbetsmiljölagens bestämmelser om gemensamma arbetsställen.

1. Var och en som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe skall se till att han inte genom sin verksamhet jämte anordningar utsätter någon som arbetar där för ohälsa eller olycksfall.

2. Den samordningsansvarige skall se till att samordning sker av arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall på ett gemensamt arbetsställe.

   Av en bestämmelse med denna utformning framgår enligt utredningens mening klarare än för närvarande den samordningsansvariges skyldighet att allt efter behovet bygga upp och

svara för en lämplig organisation för att bedriva skyddsarbete i samverkan.

3. Den samordningsansvarige skall se till att företagens verksamhet på arbetsstället tidsmässigt planeras så att hälso- och olycksfallsrisker inte uppstår på grund av att olika gruppers arbeten stöter samman.

4. Den samordningsansvarige skall se till att de åtgärder vidtas som behövs från skyddssynpunkt med hänsyn till att flera bedriver verksamhet på arbetsstället.

   Inom samordningsansvaret enligt en bestämmelse av sistnämnda slag faller bl.a. gemensamma ställningar, tillträdesleder och transportvägar. Andra exempel på skyddsåtgärder, som utgår från gemensamma behov, är utfärdande av allmänna ordnings- och skyddsregler för arbetsstället, underhåll av ställningar som behövs i flera av verksamheterna på arbetsstället och sandning av vägar inom arbetsstället. I den föreslagna bestämmelsen innefattas också bevakning av att arbeten inte utförs på ett sätt som innebär risker för övriga på arbetsstället.

5. Den samordningsansvarige skall se till att personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas i den omfattning som behövs med hänsyn till dem som kan antas uppehålla sig på arbetsstället.

Rådighetsansvaret

Utredningen tar därefter upp bestämmelsen i 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen om ett särskilt skyddsansvar för den som råder över ett arbetsställe. Tanken bakom den bestämmelsen är att det behövs ett särskilt skyddsansvar med hänsyn till att de som arbetar på ett främmande arbetsställe kan vara beroende av anordningar över vilka bara den disponerar som råder på arbetsstället. Detta gäller i huvudsak anordningar som är fasta tillbehör till en byggnad, t.ex. utslagsvasker för städpersonal, eller till ett markområde, t.ex. lastkajer. Det kan också gälla t.ex. mobila lastanordningar som tillhandahålls dem som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till den som råder på arbetsstället.

Enligt utredningen är det angeläget att bestämmelsen i 7 kap. 8 § preciseras så att den kan tillämpas utan att den avsedda innebörden nödvändigtvis förmedlas av yrkesinspektionen via ett föreläggande eller förbud. Utredningen föreslår att bestämmelsen om ett särskilt rådighetsansvar får den utformningen att den som råder över ett arbetsställe åläggs se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den, som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom, inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han skall också se till att andra tillhandahållna anordningar kan användas utan sådan risk.

Beroende arbetstagare

I betänkandets bakgrundsmaterial berörs även frågor om uppdragstagares arbetsmiljö. I anslutning härtill hänvisar utredningen till att rättstillämpningen hittills kännetecknats av en fortgående utveckling mot en mer vidsträckt tillämpning av det arbetstagarbegrepp som används

bl.a. i arbetsmiljölagen. Vidare framhåller utredningen att de föreslagna, preciserade och utvecklade bestämmelserna om gemensamma arbetsställen bör kunna förbättra arbetsmiljön även för uppdragstagare som är egenföretagare.

Inhyrd arbetskraft

När det gäller skyddsansvaret för inhyrd arbetskraft valde man vid arbetsmiljölagens tillkomst att i motiven hänvisa till bestämmelsen om ett skyddsansvar för den som råder över det arbetsställe där arbetet utförs. Bestämmelsen om rådighetsansvar har emellertid visat sig vara otillräcklig som stöd för arbetsmiljökrav till skydd för inhyrd arbetskraft. Utredningen föreslår därför att det i lagen införs ett särskilt skyddsansvar för den som hyr in arbetskraft. Den föreslagna bestämmelsen avser en skyldighet för den som i sin verksamhet anlitar uthyrd arbetskraft att vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbetet.

Lokalupplåtelser

I avsnittet tar utredningen också upp frågor om lokalupplåtares ansvar för arbetsmiljön. Utredningen klarlägger med exempel omfattningen av upplåtaransvaret enligt arbetsmiljölagen men föreslår ingen ändrad konstruktion av ansvaret.

EG-direktiv

Utredningen konstaterar avslutningsvis att inriktningen av utredningens ovan redovisade förslag överensstämmer med gällande EG-direktiv om inhyrd och utlånad arbetskraft samt arbete på gemensamma arbetsställen.

Tillträdesrätt för skyddsombud

I avsnittet om gemensamma arbetsställen behandlas även frågor om skyddsombuds tillträdesrätt till de arbetsplatser som omfattas av uppdraget. I arbetsmiljölagen finns det ingen bestämmelse som uttryckligen ger skyddsombud denna rätt. Enligt utredningens mening bör denna lucka fyllas ut. Det finns härvid anledning att i arbetsmiljölagen ange att ett skyddsombud har tillträde till de arbetsplatser inom ett arbetsställe som ombudet behöver besöka för att fullgöra sitt uppdrag. Detta får redan nu anses följa av 6 kap. 10 § såvitt gäller det egna arbetsstället. Men en markering kan vara värdefull inte minst med hänsyn till skyddsombudens behov av ledighet för att besöka olika arbetsplatser inom ett arbetsställe. Framför allt behövs en grundläggande bestämmelse som utgångspunkt för en motsvarande reglering i fråga om främmande arbetsställen.

Det är i princip två olika slags situationer som är aktuella när det gäller främmande arbetsställen. Det kan vara fråga om gemensamma arbetsställen där den egna arbetsgivaren inte råder. Det kan också vara fråga om ett arbetsställe där inhyrda eller inlånade arbetstagare utför arbete under lokal arbetsledning. I båda dessa situationer finns det i lika hög grad anledning att ge skyddsombud en särskild tillträdesrätt i förhållande till den som råder över arbetsstället. Utredningen föreslår att bestämmelser i dessa avseenden införs i arbetsmiljölagen.

Produktsäkerhet

Arbetsmiljölagen innehåller i 3 kap. 8 - 10 §§ vissa föreskrifter om skyldigheter för leverantörer av tekniska anordningar och farliga ämnen. Föreskrifterna gäller varje produkt som kan användas yrkesmässigt.

Produktsäkerhetslagen (1988:1604) gäller varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter kan utnyttja för enskilt bruk. Produktsäkerhetslagen innehåller - förutom samma möjligheter som arbetsmiljölagen att ingripa mot leverans och ställa krav på information vid marknadsföring - även möjligheter att ingripa mot redan levererade produkter genom krav på varningsinformation eller återkallelse.

Arbetarskyddsstyrelsen har påvisat att det finns ett praktiskt behov av bestämmelser om varningsinformation och återkallelse även på arbetsmiljöområdet. Vidare följer av EG:s regler krav på marknadskontroll, dvs. hinder mot att farliga produkter släpps ut på marknaden och tas i bruk samt möjlighet att avlägsna sådana produkter från marknaden. Som en följd av EES-avtalet kan den omfattande förhandskontroll som finns i Sverige exempelvis i fråga om maskiner komma att försvinna och ersättas av ett tydligare ansvar för tillverkaren eller importören kombinerat med en marknadskontroll.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att instituten varningsinformation och återkallelse införs även på arbetsmiljöområdet. Det föreslås att bestämmelser härom i arbetsmiljölagen utformas i princip på samma sätt som i produktsäkerhetslagen.

Sanktioner

En genomgång görs i betänkandet av hur olika sanktioner enligt arbetsmiljölagen används.

Utredningen konstaterar att systemet med förelägganden och förbud ingår som en naturlig del i arbetsmiljölagstiftningen och utgör en fast grund för tillsynsmyndigheternas verksamhet. Det finns emellertid på arbetsmiljöområdet överträdelser där föreläggande eller förbud inte är några ändamålsenliga tillsynsinstrument. I arbetsmiljölagen finns därför ett antal föreskrifter med direkta straffsanktioner.

Överträdelser av arbetsmiljöbestämmelser begås ofta inom ramen för en verksamhet där många människor medverkar. För att straffansvar skall kunna ådömas måste utredning ske av den personliga skuld som en utpekad gärningsman har till det inträffade. Det är ofta svårt.

Mot denna bakgrund behandlar utredningen andra sanktioner som kan tillämpas mot företag, främst företagsbot och särskilda sanktionsavgifter.

Bestämmelser om företagsbot finns i brottsbalken och kan tillämpas på arbetsmiljöområdet. Den redovisning av användningen av företagsbot som lämnas i betänkandet visar att bestämmelserna tillämpas ytterst sällan. I allvarliga fall av företagsunderlåtelser bör dock enligt Arbetsmiljölagsutredningens uppfattning företagsbot kunna bli ett verksamt sanktionsmedel på arbetsmiljöområdet.

När det gäller brott mot bestämmelser om den yttre miljön har Miljöskyddskommittén (SOU 1993:27 Del 1 s. 666 ff.) föreslagit att lagstiftningen om företagsbot ändras för att möjliggöra en vidgad tillämpning av institutet. Miljöskyddskommitténs överväganden har enligt Arbetsmiljölagsutredningens uppfattning bäring även på brott inom

arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljölagsutredningen biträder därför det förslag till ändring av brottsbalkens bestämmelser som har framlagts av Miljöskyddskommittén.

Arbetsmiljölagsutredningen föreslår vidare att möjlighet att föreskriva sanktionsavgifter för företag införs i arbetsmiljölagen. Härvid avses en konstruktion med strikt ansvar där avgifter kan dömas ut när överträdelse har skett av en föreskrift. Avgörande för utredningens ställningstagande är den effektivisering av sanktionssystemet som kan vinnas om man kan begränsa erforderlig utredning till att gälla endast själva överträdelsen. Tanken är därvid att man inte skall behöva mer eller mindre resultatlöst satsa resurser på att belägga hos vem inom ett företag uppsåtet eller oaktsamheten bakom överträdelsen närmast är att söka. Administrativt och processekonomiskt vinns motsvarande lättnader, och åklagarnas resurser kan användas på områden där större utsikter finns att nå påtagliga resultat.

Utredningen föreslår att Arbetarskyddsstyrelsen bemyndigas att föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av vissa direkt straffsanktionerade föreskrifter, bl.a. föreskrifter om provning, kontroll, produktinformation och anmälningsskyldighet. Avgiften skall betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den skall påföras den verksamhet där överträdelsen skedde. När Arbetarskyddsstyrelsen föreskriver en särskild avgift skall styrelsen ange hur avgiften skall beräknas. Viktigt är att avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Vad gäller förhållandet mellan sanktionsavgifter och företagsbot framhåller utredningen att utdömande av företagsbot förutsätter att ett brott av allvarligt slag uppsåtligen eller av oaktsamhet begåtts i

näringsverksamhet. Avgifterna å andra sidan avses utgå med schablonbelopp som påförs när överträdelsen är av relativt lindrig art och någon utredning om det personliga ansvaret och det subjektiva rekvisitet inte är påkallad. Utredningen förordar mot denna bakgrund en lägsta gräns av 1.000 kronor och en högsta gräns av 100.000 kronor för den särskilda avgiften.

Innan en sanktionsavgift av förordat slag påförs behövs en prövning om en överträdelse faktiskt har skett. Utredningen föreslår att frågan prövas av förvaltningsdomstol på talan av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen.

Utredningen föreslår att avgift även skall kunna påföras efter ett föreläggande av den handläggande tillsynsmyndigheten, om föreläggandet godkänns av den det riktar sig mot.

Åtal för en överträdelse, som omfattas av en föreskrift om avgift, får enligt förslaget väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt.

Överklagande

Yrkesinspektionens beslut får enligt gällande ordning överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsens beslut får i regel överklagas hos regeringen.

Utredningens uppdrag har varit att pröva om det finns förutsättningar att ta bort möjligheten att överklaga till regeringen som tredje och sista instans. Utredningen har efter en genomgång av sådana besvärsärenden funnit att ärendena inte varit av den art eller omfattning att behovet av regeringsprövning varit särskilt framträdande. Utredningen anser därför att möjligheten att överklaga till regeringen som tredje

eller sista instans bör tas bort. Utredningen har vidare funnit att beslut av Arbetarskyddsstyrelsen som första instans bör behandlas på samma sätt som treinstansärendena. Möjligheten att överklaga till regeringen bör alltså enligt utredningen avskaffas även i dessa fall.

Beslut enligt arbetsmiljölagen som riktar sig mot enskilda faller under Europakonventionens tillämpningsområde. Detta innebär att det måste finnas en möjlighet att få ett sådant beslut prövat av domstol. Utredningen föreslår att domstolsprövningen sker hos allmän förvaltningsdomstol och att den börjar i länsrätten. En nackdel med en sådan ordning är att instanskedjan blir lång, nämligen yrkesinspektionen – Arbetarskyddsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten. Utredningen har därför övervägt olika möjligheter till begränsning i instanskedjan. Den begränsning som utredningen förordar är att prövningstillstånd införs i ledet länsrätt - kammarrätt. Utredningen lägger emellertid inte fram några konkreta förslag om prövningstillstånd. Det närmare utarbetandet av prövningstillståndsregler bör i stället samordnas med det inom regeringskansliet pågående arbetet att ta fram förslag om prövningstillstånd för vissa måltyper inom förvaltningsrättsskipningen.

Om ett system med prövningstillstånd i kammarrätten inte införs förordar utredningen att överklagande av Arbetarskyddsstyrelsens beslut får ske direkt hos kammarrätten.

Arbetsställebegreppet

I betänkandet redovisas de bestämmelser i arbetsmiljölagen där ordet arbetsställe används samt källor med tillhörande motivuttalanden.

I fråga om organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet sägs i 3 kap. 2 a § tredje stycket arbetsmiljölagen att sådan verksamhet skall finnas på arbetsställe i arbetsgivarens verksamhet. Enligt utredningen finns det inte något som tyder på att härmed avsetts någon begränsning av arbetsgivarens skyldigheter. Utredningen föreslår därför att ordet arbetsställe slopas i bestämmelsen liksom i en anslutande bestämmelse om tystnadsplikt i 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen.

Uttrycket gemensamt arbetsställe används i arbetsmiljölagstiftningen för att uttrycka att bestämmelsen i fråga gäller på ställen där arbete i arbetsmiljölagens mening utförs av flera företag. Det kan vara förvillande om ordet arbetsställe samtidigt används i någon mera speciell betydelse i andra bestämmelser i arbetsmiljölagen. För att undvika oklarheter bör man emellertid enligt utredningens mening i så fall använda ett annat uttryck än arbetsställe där en speciell organisationsenhet eller liknande avses och bibehålla uttrycket gemensamt arbetsställe i 3 kap. 6 och 7 §§ arbetsmiljölagen.

1992 års arbetsrättskommitté skall enligt sina direktiv bl.a. se över samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och deras förhållande till medbestämmandelagens inflytanderegler samt föreslå de ändringar som föranleds av översynen. I Arbetsmiljölagsutredningens uppdrag ingår bl.a. att utreda avgränsningen av arbetsställebegreppet. Att avgränsa arbetsställebegreppet i 6 kap. arbetsmiljölagen berör emellertid det sakliga innehållet i lagens samverkansregler. En sådan avgränsning bör enligt utredningens mening anknyta till de ändringar, som kan bli aktuella i dessa regler och bör sålunda anstå till dess Arbetsrättskommittén avslutat sitt arbete i denna del. Arbetsmiljölagsutredningen lägger därför inte fram något förslag på denna punkt. Av samma skäl bör enligt utredningens mening en avgränsning av arbetsställebegreppet anstå

även när det gäller övriga här ovan ej närmare berörda lagrum där ordet arbetsställe används.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till
Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)

dels att nuvarande 3 kap. 1 § skall betecknas 3 kap. 1 a §,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 §, 3 kap. 2 a, 6, 7 och 12 §§, 6 kap. 11, 13 och 14 §§, 7 kap. 7, 8 och 13 §§ samt 9 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till 8 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nio nya paragrafer, 3 kap. 1 §, 6 kap. 7 a § och 8 kap. 5-11 §, av följande lydelse,

dels att i 8 kap. skall införas före 1 § underrubriken *Ansvar* och före 4 § underrubriken *Förverkande* och före 5 § underrubriken *Sanktionsavgift*.

Nuvarande lydelse	*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*	Lagens ändamål är *att säkerställa att ohälsa och olycksfall i arbete förebyggs samt att även i övrigt en god arbetsmiljö uppnås.*

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

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 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 och psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneförmåner 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

1 §

De skyldigheter som avses i detta kap. gäller med utgångspunkt i kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet enligt 2 kap.

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 systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som *leder till* 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.

Arbetsgivaren skall vidare se till att det 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.

6 §

När två eller flera samtidigt driver verksamhet på *samma* arbetsställe, skall de samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden.	När två eller flera samtidigt driver verksamhet på *ett gemensamt* arbetsställe, skall de samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden. *Var och en av dem skall se till att han inte genom sin verksamhet eller sina anordningar på det gemensamma arbetsstället utsätter någon som arbetar där för risk för ohälsa eller olycksfall.*

7 §

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för verksamheten. Om fast driftställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, har den som råder över arbetsstället motsvarande ansvar. Ansvaret för samordningen kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället.

I fråga om annat gemensamt arbetsställe än som avses i första stycket kan de som bedriver arbete där överenskomma att en av dem skall ha ansvar för samordningen.

Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till *att samordning sker av skyddsåtgärder på arbetsstället.* Övriga arbetsgivare och de som arbetar *där* skall följa de anvisningar som *han* lämnar i *detta syfte.*	Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till *1. att samordning sker av arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall på det gemensamma arbetsstället,*

2. att arbete tidsplaneras på sätt som behövs för att förebygga ohälso- och olycksfallsrisker till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,

3. att de åtgärder vidtas som behövs från skyddssynpunkt med hänsyn till att flera bedriver verksamhet på arbetsstället,

4. att personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

Övriga arbetsgivare och de som arbetar *på det gemensamma arbetsstället* skall följa de anvisningar som *den samordningsansvarige* lämnar i *samordningssyfte.*

12 §

Den som råder över ett arbetsställe skall se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den, som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom, inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han skall även se till att andra anordningar, som tillhandahålls på arbetsstället, kan användas utan sådan risk.

Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

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.

I 7 kap. 9 § föreskrivs om skyddsansvar i vissa fall för den som upplåter en lokal, ett markområde, eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

6 kap

7 a §

Ett skyddsombud skall ha tillträde till de arbetsplatser inom ett arbetsställe som ombudet behöver besöka för att fullgöra sitt uppdrag. Detta gäller även i sådana fall då ombudet företräder en arbetstagare som utför arbete på arbetsstället utan att vara anställd av den som råder över arbetsstället.

11 §

Bryter arbetsgivare eller arbetstagare mot 10 §, skall han ersätta uppkommen skada. Vid bedömande om och i vad mån skada har uppstått skall hänsyn tagas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Om det med hänsyn till skadans storlek eller andra omständigheter är skäligt, kan skadeståndet nedsättas eller helt bortfalla.

Är flera ansvariga för skada, skall skadeståndsskyldigheten fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Denna paragraf skall tillämpas också på den som råder över ett arbetsställe och bryter mot 10 §

första stycket jämfört med 7 a § andra meningen.

13 §

Mål om tillämpning av 10 och 11 §§ *handlägges* enligt lagen (1973:371) om rättegången i arbetstvister. I fråga om talan mot arbetstagare gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

Mål om tillämpning av 10 och 11 §§ *handläggs* enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I fråga om talan mot arbetstagare *eller, i fall som avses i 11 § tredje stycket, mot den som råder över ett arbetsställe* gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

14 §

I förhållande till arbetsgivare vinner 4–7 och 10–13 §§ tillämpning när den organisation eller de arbetstagare, som har utsett skyddsombudet, har underrättat arbetsgivaren om valet eller, om arbetsgivaren icke har kunnat nås, sänt underrättelse om valet till arbetsstället.

Vad som sägs om underrättelse i första stycket skall i fall, som avses i 7 a § andra meningen, tillämpas också på den som råder över ett arbetsställe.

7 kap.

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 föreläggande eller förbud som behövs för att

Yrkesinspektionen får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2 – 11 §, *12 § första eller andra stycket eller* 13 §, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela de föreläggande

denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

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 bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla såvitt avser åtgärden.

8 §

Föreligger på arbetsställe förhållande som innebär risk för ohälsa eller olycksfall för någon som arbetar där, kan yrkesinspektionen rikta föreläggande eller förbud enligt 7 § mot den som råder över arbetsstället även när denne ej är arbetsgivare i förhållande till den som utsättes för risken.

Den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ kan, om det föreligger någon särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt enligt 7, 8 och 10–12 §§ produktsäkerhetslagen (1988:1604). Härvid skall vad som sägs om Marknadsdomstolen i stället avse Arbetarskyddsstyrelsen och vad som sägs om näringsidkare i stället avse den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§.

Åläggandet skall förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

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, enskilds 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 enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilds 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 underrättar 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 det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

8 kap. Ansvar

8 kap. Påföljder

Sanktionsavgift

5 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetarskyddsstyrelsen får föreskriva att en särskild avgift skall betalas

om överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 §. Avgiften skall betalas även om överträdelsen ej skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

En sådan föreskrift skall ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften skall vara lägst 1 000 och högst 100 000 kronor.

6 § *Avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde.*

Avgiften får efterges om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande, som följer på överträdelsen, eller av någon annan orsak skulle vara oskäligt att påföra avgiften.

Avgiften tillfaller staten.

7 § *Frågor om påförande av avgift prövas av länsrätten efter ansökan av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen.*

8 § *Avgift får påföras bara om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.*

Ett beslut varigenom någon påförs avgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt 58 § 2–5 mom. uppbördslagen (1953:272). Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften skall lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

9 § *Frågor om påförande av avgift får prövas av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen genom avgiftsföreläggande.*

Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom avgift påförts. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

10 § *En påförd avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att domen vann laga kraft.*

11 § *Åtal för en överträdelse, som omfattas av 5–10 §§, får väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt.*

9 kap. Överklagande

1 §

Talan mot beslut av yrkesinspektionen föres hos arbetarskyddsstyrelsen genom besvär.

Yrkesinspektionens beslut i frågor som avses i 8 kap. 7 eller 9 § får inte överklagas.

Andra beslut av yrkesinspektionen *får överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen.*

2 §

Arbetarskyddsstyrelsens beslut i ärenden som avser tillämpning av föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket eller 5 § får inte överklagas.

Arbetarskyddsstyrelsens beslut i ärenden som avser tillämpning av föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket eller 5 § *eller i frågor som avses i 8 kap. 7 eller 9* § får inte överklagas.

Andra beslut som arbetarskyddsstyrelsen i särskilda fall har meddelat enligt denna lag eller med stöd av regeringens *förordnande* enligt lagen, får överklagas hos *regeringen genom besvär*.	Andra beslut som *Arbetarskyddsstyrelsen* i särskilda fall har meddelat enligt denna lag eller med stöd av ett bemyndigande från regeringen enligt lagen, får överklagas hos *länsrätten*.

Arbetarskyddsstyrelsens beslut om föreskrifter till allmän efterrättelse får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Härigenom föreskrivs att 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §	
Arbetarskyddsstyrelsen bemyndigas att 1. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§ *samt* 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160), 2. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen i andra fall än som avses i 1, 2 och 3 §§ denna förordning, 3. i fråga om handlingar, som avses i 3 § denna förordning, meddela föreskrifter om annan förvaringstid än där sägs och om förvaringsplats. 4. meddela närmare föreskrifter om läkares anmälningsskyldighet enligt 2 a §,	Arbetarskyddsstyrelsen bemyndigas att 1. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1–7 §§, 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ *samt 8 kap. 5* § arbetsmiljölagen (1977:1160), 2. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen i andra fall än som avses i 1, 2 och 3 §§ denna förordning, 3. i fråga om handlingar, som avses i 3 § denna förordning, meddela föreskrifter om annan förvaringstid än där sägs och om förvaringsplats, 4. meddela närmare föreskrifter om läkares anmälningsskyldighet enligt 2 a §,

5. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen,
6. meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen.

För planering och kontroll av arbetsmiljön kan arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrifter om gränsvärden.

Föreskrifter som rör även annan myndighets verksamhetsområde meddelar arbetarskyddsstyrelsen efter samråd med den myndigheten.

Arbetarskyddsstyrelsen får även medge undantag från föreskrifter som styrelsen har meddelat.

Denna förordning träder i kraft den

1. Inledning

Arbetsmiljölagsutredningen (A 1991:03) har tillsatts för att se över delar av arbetsmiljölagen (1977:1160). Direktiven för utredningen (Dir. 1991:75 och 1992:33) fogas till betänkandet som *bilaga 1 och 2*.

Under utredningsarbetet har utredningen haft samråd med 1992 års arbetsrättskommitté (A 1991:05) och Produktsäkerhetsutredningen (C 1993:01). Utredningen har vidare gjort enkäter hos yrkesinspektionen (avsnitt 3 och 5), genomfört ett antal intervjuer med företrädare för fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer (avsnitt 3) samt haft hearings med tjänstemän från Konsumentverket (avsnitt 4) och med åklagare (avsnitt 5).

2. Grundläggande bestämmelser

2.1 Arbetsmiljölagens uppbyggnad

Arbetsmiljölagen innehåller de grundläggande bestämmelserna för arbetsmiljöns utformning. Lagen är en ramlag och dess regler kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen och i föreskrifter som meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen.

Lagen består av nio kapitel. I det första kapitlet finns bestämmelser om lagens ändamål och tillämpningsområde. Andra kapitlet innehåller allmänna föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet. Tredje kapitlet innehåller regler om vilka som har ansvaret för arbetsmiljön och vad som allmänt åligger dessa för att skapa en god arbetsmiljö. I fjärde kapitlet finns bemyndiganden som ger regeringen och Arbetarskyddsstyrelsen möjlighet att meddela kompletterande föreskrifter. Femte kapitlet innehåller bestämmelser om minderåriga arbetstagare. Sjätte kapitlet handlar om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. I detta kapitel regleras den lokala skyddsverksamheten. I 7–9 kapitlen ges slutligen bestämmelser om tillsynen över lagens efterlevnad, om påföljder för överträdelse av lagens föreskrifter och om överklagande.

2.2 Närmare om innehållet i 1–3 kap. arbetsmiljölagen

Första kapitlet i arbetsmiljölagen inleds med en bestämmelse som anger lagens ändamål. Där föreskrivs att 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.

Denna övergripande ändamålsbestämmelse infördes genom de ändringar i arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1991.

Övriga bestämmelser i första kapitlet (2–5 §§) handlar om lagens tillämpningsområde. De innebär att arbetsmiljölagen i princip omfattar allt arbete. Förutom i anställningsförhållanden gäller lagen bl.a. för ensamföretagare och familjeföretag, den som genomgår utbildning, värnpliktiga i fredstid samt för vissa vårdtagare som utför anvisat arbete. Undantag från lagen har gjorts för fartygsarbete som avser andra fartyg än örlogsfartyg och för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll. Inom dessa områden regleras arbetsmiljön i särskilda lagar, nämligen fartygssäkerhetslagen (1988:49) och lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Andra kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. De grundläggande bestämmelserna finns i de två första paragraferna. I 1 § föreskrivs att arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Paragrafen innehåller dessutom föreskrifter om arbetets utformning och innehåll. I 2 § i kap. 2 föreskrivs att arbetet skall planläggas och anordnas så, att det kan utföras i en sund och säker miljö.

Efter dessa grundläggande bestämmelser om hur arbetsmiljön skall vara beskaffad anges i 2 kap. översiktligt kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer (3–9 §§). Sålunda skall arbetslokaler vara lämpliga från arbetsmiljösynpunkt. Luft-, ljud- och ljusförhållanden skall vara

tillfredsställande. Allmänna regler ges om skyddsåtgärder mot skada genom fall, ras m.m., om beskaffenhet av tekniska anordningar, om användningen av ämnen som kan föranleda ohälsa och olycksfall, om personlig skyddsutrutning och om personalutrymmen m.m. Personlig skyddsutrustning skall tillhandahållas av arbetsgivaren.

Tredje kapitlet i arbetsmiljölagen, som har rubriken "Allmänna skyldigheter", innehåller bestämmelser om vem som har ansvaret för arbetsmiljön. Vidare ges allmänna handlingsmönster för att skapa en god arbetsmiljö.

I kapitlets första paragraf slås fast att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger dock på arbetsgivaren. Enligt 2 § första stycket skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren har vidare ett särskilt ansvar för att ordna företagshälsovård i den omfattning som verksamheten kräver (2 § andra stycket). Arbetsgivaren skall också beakta de särskilda risker för ohälsa och olycksfall som kan följa vid ensamarbete (2 § tredje stycket).

I en särskild paragraf (2 a §) i tredje kapitlet utvecklas arbetsgivarens skyldigheter i fråga om den s.k. internkontrollen. I paragrafen, som infördes genom 1991 års lagstiftning, föreskrivs bl.a. att arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som säkerställer att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagen och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I 3 kap. 3 § tas upp bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att ge arbetstagaren introduktion, instruktion och övrig information. Enligt denna paragraf skall vidare arbetsgivaren ta hänsyn till den anställdes individuella förutsättningar för arbetet. Detta skall, enligt ett tillägg som gjordes vid 1991 års lagstiftning, ske genom anpassning av arbetsför-

hållandena eller genom andra lämpliga åtgärder. I paragrafen finns slutligen en bestämmelse som bl.a. tar sikte på människor med arbetshandikapp.

I de följande paragraferna (4–13 §§) i tredje kapitlet ges föreskrifter om skyddsansvar för andra grupper än arbetsgivare samt för vissa särskilda situationer. Arbetstagarens skyldigheter regleras sålunda i 4 §. Av 5 § framgår att arbetsmiljölagen skall iakttas i tillämpliga delar även i fråga om arbete som en företagare utför personligen. I 6 § föreskrivs om skyddsansvaret på gemensamma arbetsställen. Om samordningsansvar för skyddsåtgärder på gemensamma arbetsställen finns bestämmelser i 7 §. Leverantörer av tekniska anordningar och farliga ämnen har ett särskilt arbetsmiljöansvar enligt 8 respektive 9 §. Enligt 10 § skall den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt se till att förpackningen inte innebär risk för ohälsa eller olycksfall. Installatörer av tekniska anordningar åläggs skyddsansvar enligt 11 §. För vissa upplåtare finns ett skyddsansvar enligt 12 §. Slutligen ges i 3 kap. 13 § bestämmelser om arbetsmiljöansvar vid projektering av byggnads- och anläggningsverksamhet. Ansvaret ligger på byggherrar, arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid sådan projektering.

Tillsyns- och påföljdsreglerna i 7–8 kap. anknyter till uppräkningen i 3 kap. av de olika grupper som är arbetsmiljöansvariga.

2.3 Utredningens överväganden och förslag

Inledning

Vissa av de bestämmelser som redovisats i det föregående fick sin utformning genom ändringar i arbetsmiljölagen år 1991. I sitt yttrande över de förslag som sedan ingick i regeringens proposition 1990/91:140 om arbetsmiljö och rehabilitering var Lagrådet kritiskt mot utformningen av de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. arbetsmiljölagen, jfr bilaga 1 till betänkandet. Lagrådets kritik ger enligt utredningen anledning till överväganden inte bara om bestämmelserna skall ges en mindre kategorisk utformning utan även om sambandet mellan dessa kapitel och om ändamålsparagrafen fått en lämplig utformning. Som en bakgrund till dessa överväganden redovisas i det följande först vissa bestämmelser i 2 och 3 kap., sådana de var utformade före den 1 juli 1991, och delar av motiven. Utredningen tar därefter upp invändningar som kan riktas mot 1991 års ändringar.

Förarbetena till 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen

Andra kapitlet i arbetsmiljölagen inleddes ursprungligen med en bestämmelse att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. I förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 s. 220) konstaterades att hänsyn måste tas till arbetets natur när man ställer kraven på arbetsmiljön och att det finns för samhället viktiga verksamhetsfält där förutsättningarna i arbetsmiljöhänseende skiljer sig radikalt från andra områden. Vidare hade vissa remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen, påpekat att konflikter kan uppkomma mellan arbetsmiljölagens krav och

krav enligt annan lagstiftning. Även härvidlag erinrades i förarbetena om den möjlighet till anpassning efter olika arbetsuppgifters art och innehåll som ligger i hänvisningen till arbetets natur.

I fråga om bestämmelsens hänvisning till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället framhölls i förarbetena som väsentligt att i lagen därigenom slogs fast att arbetsmiljökraven skall kunna skärpas i takt med att utvecklingen fortskrider. Enligt motiven var avsikten med bestämmelsen alltså även på denna punkt att den skulle användas som underlag vid den avvägning eller den skälighetsprövning som kan erfordras vid tillämpning av till formen ovillkorliga krav. I inledningen till propositionen (s. 192) betonade departementschefen på samma sätt att tillämpningen av arbetsmiljölagstiftningen fick utvecklas med hänsyn till dels behoven att förbättra arbetsmiljön, dels det vid varje tidpunkt tillgängliga samhällsekonomiska utrymmet.

Andemeningen i den aktuella bestämmelsen var följaktligen bl.a. att en skälighetsprövning skulle kunna ske. Anledningen till att man undvek att i arbetsmiljölagen direkt hänvisa till en skälighetsprövning var den tillämpning som praktiserats enligt arbetarskyddslagen med utgångspunkt i uttrycket "skäligen" (a.a.s. 252–254). Det ansågs nämligen att hänsyn till den enskilde arbetsgivarens ekonomiska förhållanden hade kommit att inverka i alltför hög grad vid denna tillämpning.

Bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med vissa hänsynstaganden har två helt olika funktioner (a.a.s. 220). Med hänvisningen till arbetets natur och samhällets utveckling avsågs som redan nämnts att uttrycka att lagens arbetsmiljökrav inte är fastlåsta och att någon form av avvägning eller skälighetsprövning därför påkallas. Därutöver framhölls i förarbetena, med utgångspunkt i ordet tillfredsställande, att arbetsmiljölagen speglar en helhetssyn på arbetsmiljön. Med detta avsågs att betona att arbetsmiljön skall utformas inte bara

utifrån en miniminivå vad avser det förebyggande skyddet utan även med avseende på mänskliga behov i vid bemärkelse.

I andra kapitlets inledande paragraf fanns i dess ursprungliga lydelse dessutom bestämmelser om anpassning av arbetsförhållandena och om arbetstagares möjlighet att påverka sin arbetssituation, dvs. bestämmelser av i huvudsak samma innehåll som i 2 kap. 1 § första och andra styckena i deras lydelse fr.o.m. den 1 juli 1991.

Efter den inledande paragrafen i andra kapitlet följde ursprungligen och följer alltjämt bestämmelser som översiktligt beskriver olika arbetsmiljöfaktorer och anger vissa allmänna krav i fråga om dessa faktorer. Syftet med att ange kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer var främst att beskriva och göra en avgränsning av det område som faller inom lagen (a.a.s. 219). Bestämmelserna skulle dessutom bilda utgångspunkten för en närmare reglering av arbetsmiljön genom Arbetarskyddsstyrelsen.

I *tredje kapitlet* finns alltsedan arbetsmiljölagens tillkomst föreskrifter om de olika kategorier som skall ha ett arbetsmiljöansvar enligt lagen.

Tillsynsmyndigheterna kan rikta förelägganden eller förbud mot den som tas upp som ansvarig enligt detta kapitel. Ett undantag är ansvaret enligt 1 § som slår fast att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Bestämmelsen har införts i 3 kap. om allmänna skyldigheter för att inskärpa att arbetsgivare och arbetstagare är skyldiga att samverka enligt reglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen (a.a.s. 251–252). På grund av en hänvisning som nu finns i 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen gäller en samverkansskyldighet även i förhållande till de grupper som nämns i paragrafen (elever, vårdtagare och värnpliktiga).

1991 års lagstiftning

Genom 1991 års ändringar i arbetsmiljölagen preciserades bl.a. de bestämmelser som tidigare fanns i 2 kap. 1 § andra stycket. Härigenom kom vissa förhållanden, som dittills endast behandlats i motivuttalanden, att uttryckligen regleras i lagen.

Samtidigt flyttades bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med vissa hänsynstaganden (tidigare placerad i 2 kap. 1 § första stycket) till en ny inledande paragraf i 1 kap. som enligt sin lydelse anger lagens ändamål. Mot innehållet i denna paragraf kan en rad invändningar riktas.

1. Enligt 1 kap. 1 § punkt 1 första ledet är lagens ändamål att säkerställa en arbetsmiljö som inte utsätter arbetstagare för ohälsa eller olycksfall. Arbetsmiljölagen avser emellertid inte bara arbetstagare när det gäller skyddet mot ohälsa och olycksfall. Regleringen avser i väsentliga delar också skyddet för dem som utan att vara anställda arbetar yrkesmässigt (3 kap. 5–13 §§, jfr prop. 1976/77:149 s.189).

   Vidare kan anmärkas att ändamålsbestämmelsen inte heller omfattar elever, vårdtagare och värnpliktiga, trots att dessa grupper likställs med arbetstagare bl.a. i fråga om skyddet mot ohälsa och olycksfall.

2. Inriktning på det förebyggande är grundläggande i arbetsmiljölagen liksom i alla sammanhang när det gäller att bekämpa olyckor och ohälsa. Detta kommer inte fram i ändamålsbestämmelsen.

3. Av vad som anförts ovan framgår att avsikten med bestämmelsen att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande etc. är dels att slå fast att kraven i arbetsmiljölagen omfattar något utöver en miniminivå vad avser förebyggande åtgärder, dels att ge utrymme för skälighetsprövning med hänsyn till arbetets natur och för avvägning mot andra legitima intressen än arbetsmiljöns. Denna dubbla innebörd får anses framgå av bestämmelsens ordalydelse, låt vara att - på grund av tidigare erfarenheter - en försiktig skrivning valts när det gällt att uttrycka möjligheten till skälighetsprövning.

   Som ändamålsbestämmelse är emellertid punkt 1 senare ledet inte lämplig. Visserligen anger bestämmelsen en allmän kravnivå utöver det rent förebyggande skyddet. Men samtidigt pekar den på att ett visst utrymme måste finnas för avvägning, vilket är förvirrande i en bestämmelse som uttryckligen anges uttrycka lagens ändamål.

4. Genom att bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med vissa hänsynstaganden flyttats från 2 kap. och förvandlats till en inledande ändamålsbestämmelse har en lucka uppstått i kapitlet. Formellt lämnas nu inget utrymme för avvägning eller skälighetsprövning. Bestämmelsen bör därför flyttas tillbaka till 2 kap.

5. Enligt 1 kap. 1 § punkt 2 arbetsmiljölagen är lagens ändamål att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Bestämmelsen omfattar inte den samverkan som enligt lagen skall ske på elevområdet m.m.

En inriktning i arbetsmiljölagstiftningen är att söka få fram garantier för ett samspel mellan parterna på arbetsmarknaden och den offentliga tillsynen i syfte att lyfta arbetsmiljön (prop. 1976/77:149 s. 189). Arbetsmiljölagen bygger också på tanken att samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare är en förutsättning för att man skall kunna skapa goda arbetsförhållanden (a.a. s.329). Samverkan är emellertid inte lagens egentliga ändamål utan ett medel att få fram en god arbetsmiljö.

En annan invändning mot bestämmelsen i punkt 2 är följande. Det har alltsedan arbetsmiljölagen trädde i kraft funnits en bestämmelse i 3 kap. 1 § som säger att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Det som i 1 kap. 1 § punkt 2 anges som ett ändamål att främja föreskrivs alltså i 3 kap. 1 § som en skyldighet. Bestämmelsen i punkt 2 saknar därför betydelse vid sidan av 3 kap. 1 §.

Lagrådets kritik vid 1991 års lagstiftningsarbete gick ut på att vissa bestämmelser i 1–3 kap. arbetsmiljölagen fått en sådan utformning att det kunde ifrågasättas om de går att tillämpa fullt ut enligt sin ordalydelse. Lagrådet avsåg därvid dels de då föreslagna nya bestämmelserna i 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 a §, dels den redan tidigare gällande regeln i 3 kap. 2 § om att arbetsgivare skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa och olycksfall. Enligt Lagrådets mening kunde det inte vara avsett att varje arbetsgivare som inte kan *säkerställa* att arbetstagare undgår sjukdom eller olycksfall i arbetet bryter mot arbetsmiljölagens krav. Till stöd för detta anförde Lagrådet att flera viktiga samhällsfunktioner, t.ex. transporter, sjukvård och räddningstjänst, inte kan fullgöras utan att arbetstagare

utsätts för någon form av risk för ohälsa eller olycksfall. Lagrådet hänvisade vidare till att det av förarbetena till arbetsmiljölagen också framgår att det är nödvändigt med en nyanserad bedömning när man ställer kraven på arbetsmiljön. Tydligt är enligt Lagrådet 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 ohälso- och olycksfallsrisken. Lagrådet fann emellertid att det inte av bestämmelserna i 1–3 kap. kan utläsas att en avvägning av detta slag måste göras. Enligt Lagrådet borde vissa av de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. ges en något mindre kategorisk utformning. Av lagtexten borde således kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Önskvärt vore vidare enligt Lagrådet att lagtexten åtminstone ger någon antydan om vilken tyngd som skall tillmätas olika faktorer vid denna avvägning.

Utredningen har i det föregående behandlat bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Som framgått har avsikten med denna bestämmelse bl.a. varit att ge utrymme för avvägning mot andra intressen än arbetsmiljöns. Den förordade återflyttningen av bestämmelsen till 2 kap. innebär att det på samma sätt som före 1991 års ändringar även formellt sett åter kommer att finnas utrymme för sådana intresseavvägningar som Lagrådet pekat på.

Inom utredningen har diskuterats frågan om att formulera en lagtext som på ett tydligare sätt än genom uttrycket "med hänsyn till arbetets natur" anger dels att en avvägning kan behöva göras mot andra viktiga intressen, dels att kravet på en insats i arbetsmiljöhänseende skall stå i rimlig proportion till vad som kan uppnås med insatsen. I det sammanhanget har utredningen också övervägt frågan om att formulera en

bestämmelse som närmare anger hur en intresse- och skälighetsavvägning skall ske.

Utredningen har emellertid funnit att det är omöjligt att i lagtext närmare ange alla de motstående intressen som skall kunna beaktas. En bestämmelse om motstående intressen måste därför ges en mycket generell utformning och skulle knappast bli till någon ledning för tillämpningen. Svårigheten att i lagtext precisera andra legitima intressen än arbetsmiljöns medför att det inte heller är möjligt att ange vilka principer som bör gälla för intresseavvägningen. Det nu anförda talar för att det ursprungliga sättet att uttrycka intresseavvägningen bör användas.

När det gäller rimligheten av behövliga insatser förutsätter arbetsmiljölagen också att det sker en avvägning. En likartad syn finns i annan säkerhetslagstiftning utan att detta har gett upphov till en särskild bestämmelse. Enligt utredningens mening bör inte heller i arbetsmiljölagen införas någon bestämmelse om rimlighetsavvägning.

Utredningen har sålunda stannat för att inte förorda någon ändring i eller något tillägg till lagtexten i dessa delar utöver återflyttningen till 2 kap. av bestämmelsen om hänsyn till arbetets natur. Utredningen vill i sammanhanget erinra om att utgångspunkten vid tillämpningen av arbetsmiljölagen bör vara att uppkommande problem skall kunna lösas så, att både arbetsmiljöns krav och motstående intressen tillgodoses. I de allra flesta fall är det enligt utredningens mening möjligt att åstadkomma en sådan lösning.

Utredningen anser emellertid att man bör göra sambandet mellan 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen tydligare än som hittills varit fallet. I 3 kap. behandlas vem som har ansvaret för arbetsmiljön. Vidare ges allmänna handlingsmönster för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Det ansvar som preciseras i 3 kap. speglar de krav som enligt 2 kap. gäller

om arbetsmiljöns beskaffenhet. Någon hänvisning tillbaka till bestämmelserna i 2 kap. finns dock inte i 3 kap. Enligt utredningens mening skulle det vara klargörande om det i 3 kap. förs in en bestämmelse som slår fast att skyldigheterna för arbetsgivare och andra enligt sagda kapitel gäller med utgångspunkt i kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet enligt 2 kap, och därmed också i den återförda bestämmelser om hänsyn till avtalets natur.

Vid 1991 års ändringar tillkom också en bestämmelse i 3 kap. 2 a § om internkontroll m.m. Ändringen innebär att denna sida av arbetsgivarens ansvar preciseras i lagtexten. I ett avseende avviker emellertid bestämmelsens lydelse från terminologin i övriga delar av 3 kap. Sålunda sägs i bestämmelsens första stycke att arbetsgivaren skall säkerställa att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagstiftningen. Uttryckssättet reser bl.a. frågan om det med ordet säkerställa avses något annat än med de mindre garantiinriktade verb som används i övriga delar av 3 kap. Detta torde inte vara fallet.

Ytterligare en anledning att överväga en ändring av den nu diskuterade bestämmelsen är att det kan vara lämpligt att begränsa användningen av ordet säkerställa till bestämmelser av målsättnings- och ändamålskaraktär.

Utredningens förslag

Med hänsyn till vad som anförts i det föregående förordar utredningen följande ändringar i 1–3 kap. arbetsmiljölagen.

1. Bestämmelsen i 1 kap. 1 § utformas så att den uttrycker hela syftet med arbetsmiljölagen. Detta bör ske genom att lagens ändamål

anges vara att säkerställa att ohälsa och olycksfall i arbete förebyggs samt att även i övrigt en god arbetsmiljö uppnås.

2. Bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med vissa hänsynstaganden flyttas tillbaka till 2 kap. där den åter får inleda kapitlet om arbetsmiljöns beskaffenhet.

3. Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 1 § flyttas till en ny 1 a §. Kapitlet inleds i stället med en bestämmelse om sambandet mellan 2 och 3 kap.

4. En redaktionell ändring görs i 3 kap. 2 a § första stycket så till vida att uttrycket "säkerställer" ersätts med "leder till". Ordet "säkerställa" används bara i ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 §.

Med de förordade ändringarna avses framför allt att fylla igen luckor och korrigera inkonsekvenser som uppstått i arbetsmiljölagen till följd av 1991 års ändringar. I en tilläggsbestämmelse uttrycks dessutom sambandet mellan 2 och 3 kap. Däremot avses ingen ändring av arbetsgivares och andras arbetsmiljöansvar. De nu förordade ändringarna skall alltså inte uppfattas som signaler om någon uppluckring av 1991 års ändringar.

3. Gemensamma arbetsställen m.m.

3.1 Gällande bestämmelser

Utredningsuppdraget aktualiserar i fråga om entreprenadanställda, inhyrd arbetskraft och liknande arbetstagargrupper i första hand följande bestämmelser i arbetsmiljölagen:

— 3 kap. 6 och 7 §§ som gäller ansvaret för dem som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe,

— 3 kap. 12 § jämförd med 7 kap. 8 § som gäller ett ansvar för den, som råder på ett arbetsställe, i förhållande till andra än egna arbetstagare,

— 3 kap. 12 § jämförd med 7 kap. 9 § som gäller ett ansvar för den som upplåter arbetslokaler m.m.

I avsnittet Författningsförslag redovisas bl.a. nuvarande lydelse av 3 kap. 6, 7 och 12 §§ samt 7 kap. 8 §. Enligt 7 kap. 9 § kan yrkesinspektionen bl.a. meddela förbud mot upplåtelse av arbetslokal m.m., om det finns något missförhållande i skyddshänseende beträffande denna.

3.2 Arbetsmiljökommissionen

Arbetsmiljökommissionen lämnade i sitt betänkande (SOU 1990:49 s.100) Arbete och hälsa följande konkreta exempel på en utveckling i

näringslivet mot uppdelning i fristående resultatenheter, divisionalisering, ökat anlitande av entreprenörer och ensamföretagare m.m.:

> "Entreprenadverksamheten växer inom många sektorer. Exempel på ett växande område är tjänsteentreprenad där antalet sysselsatta har vuxit med 37 procent mellan åren 1970 och 1983. Här karakteriseras företagsstrukturen av små företag. År 1983 hade 82 procent av dessa färre än 10 anställda och 42 procent var ensamföretag.
>
> .-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.
>
> Inom t.ex. fastighetsskötsel, lokalvård och varudistribution är entreprenad en vanlig verksamhetsform. Företagen är ofta små. (Genomsnittet är 2,4 anställda/företag inom transport.) Personalomsättningen är stor. Inom fastighetsskötsel och lokalvård arbetar 40 000–50 000 invandrare.
>
> Inom skogsbruket ägs två tredjedelar av skogsmaskinerna av entreprenörer (ensamföretagare) eller är arbetstagarägda (AT-ägare). De rena ackorden försvann i skogsbruket genom en lönereform i mitten av 1970-talet. Att skogsbolagen endast till en mindre del själva äger skogsmaskinerna, har lett till arbetsformer där självexploateringsgraden bland entreprenörer och AT-ägare är hög. Detta märks bl.a. i det höga arbetstidsuttaget."

Samtliga dessa exempel visar enligt Arbetsmiljökommissionen att arbetsgivaren ofta har små möjligheter att själv påverka arbetstagarnas arbetsmiljöförhållanden. Kommissionen ansåg därför att ansvarsreglerna för dem som upplåter lokaler och råder över arbetsställen behövde ses över och utvecklas. Det borde tydligt framgå att dessa aktörer har ett direkt ansvar att vidta arbetsmiljöförbättrande åtgärder som inte kan utkrävas av arbetsgivare som t.ex. hyr lokalerna eller har anställda som tillfälligt utför arbete på ett arbetsställe.

Sammanfattningsvis föreslog Arbetsmiljökommissionen att arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder

över ett arbetsställe, upplåter lokaler m.m. ses över. Syftet med översynen borde vara att motverka att arbetsmiljöansvaret i praktiken tunnas ut så att arbetsmiljöförhållandena och påverkansmöjligheterna försämras för dem som arbetar på ett gemensamt arbetsställe eller på ett arbetsställe som den egna arbetsgivaren inte råder över. Man borde i översynsarbetet sträva efter att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivaransvaret, så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för yrkesinspektionens förelägganden och förbud.

3.3 LO:s arbetsmiljöutredning (LAMU)

Som referensgrupp för LO:s företrädare i Arbetsmiljökommissionen verkade LO:s arbetsmiljöutredning (LAMU) som efter LO-kongressen 1986 hade tillsatts med uppgift att behandla bl.a. samordningsansvaret för arbetsmiljön. LAMU utarbetade olika åtgärdsförslag varav flera låg till grund för Arbetsmiljökommissionens förslag. Detta gäller bl.a. förslaget om ökat arbetsmiljöansvar för uppdragsgivare i samband med entreprenader m.m.

LAMU lämnade 1991 en slutrapport "Vägar till välfärd i arbetet" med en översikt över utredningsarbetet och vad det resulterat i.

3.4 Skrivelse från Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen har i den skrivelse, som nämns i utredningsdirektiven, uppmärksammat frågan om skyddsombuds möjligheter att få tillträde till arbetsställen och begärt komplettering av arbetsmiljölagen

på denna punkt. I skrivelsen, som är daterad den 22 mars 1991, ges följande bakgrund:

> "Det finns i arbetslivet många arbetsställen, som inte är begränsade till en fast anläggning utan sträcker sig över stora geografiska områden. Inom dessa områden utförs arbete på olika tillfälliga arbetsplatser. Arbetet är ofta kortvarigt på varje enskild arbetsplats. Det kan vara rent tillfälligt arbete, som inte alls eller endast sällan återkommer. Ibland kan det vara regelbundet återkommande arbete, som endast tar kort tid vid varje enskilt tillfälle. Det finns också s k ambulerande arbete, som bedrivs under ständig förflyttning, t ex på vägar och gator. Ofta finns arbetsplatserna på fasta eller tillfälliga driftsställen som ingår i andra arbetsställen. Ibland kan de dock finnas på platser som inte ingår i något annat arbetsställe.
>
> Exempel på arbeten av detta slag är olika slag av installations-, tillsyns-, underhålls- och reparationsarbeten samt vissa arbeten inom byggbranschen. De företag som driver verksamheten har ofta ett fast driftsställe, varifrån arbetstagarna utgår till de olika tillfälliga arbetsplatserna. Det finns också företag som uteslutande bedriver verksamhet på tillfälliga arbetsplatser.
>
> Den lokala skyddsverksamheten inom arbetsställen av detta slag har en uppgift som på många sätt är svårare än på arbetsställen med endast fasta driftsställen. Arbetsgivaren har ändå samma ansvar som andra arbetsgivare att vidta de åtgärder som behövs för att skydda arbetstagarna från ohälsa och olycksfall. För att klara denna uppgift kan arbetsgivaren behöva bygga upp särskilda rutiner som säkerställer att arbetsmiljön på de olika tillfälliga arbetsplatserna granskas och bedöms och att skyddsåtgärder vidtas innan arbete påbörjas där. Samordning kan också behövas med den arbetsgivare som råder över driftsstället och eventuella andra arbetsgivare där.
>
> Skyddskommittéer och skyddsombud på arbetsstället kan för att fullgöra sitt uppdrag behöva besöka de olika arbetsplatserna. Detta ingår då givetvis i deras uppgifter enligt arbetsmiljölagen. Styrelsen har vid flera tillfällen haft anledning att framhålla att arbetsgi-

varen enligt 6 kap. arbetsmiljölagen är skyldig att ge skyddsombud den ledighet som behövs för sådana besök.

På senare tid har ett annat problem dykt upp i detta slag av verksamhet. Det har kommit fram flera uppgifter om att skyddsombud hos entreprenadföretag, som har velat besöka driftsställen där företagets personal utför arbete, har nekats tillträde av den arbetsgivare som råder över driftsstället. Skyddsombuden har därigenom hindrats att bevaka arbetsmiljön vid entreprenadarbetena.

Problemen har förekommit bl.a. på byggarbetsplatser där skyddsombud hos t.ex. målare, plåtslagare och elektriker vägrats tillträde av huvudentreprenören. Andra exempel är trafikföretag som vägrat tillträde för skyddsombud hos entreprenörer för klotterborttagning, gruvföretag som vägrat tillträde för skyddsombud hos byggnadsentreprenörer och fabriksföretag som vägrat tillträde för skyddsombud hos städentreprenörer. Problemen har gällt både lokala och regionala skyddsombud."

3.5 Enkät

Utredningen har i en enkät till yrkesinspektionens olika distrikt bett inspektionen redovisa sina erfarenheter beträffande tillsynen av arbetsmiljön för entreprenadanställda, inhyrd arbetskraft och andra grupper som arbetar på främmande arbetsställen.

I enkätsvaren konstateras att det ej sällan existerar arbetsmiljöproblem för anställda vid små entreprenadföretag och för småföretagare som arbetar som entreprenörer. Problemen synes vara mest påtagliga på små tillfälliga gemensamma arbetsställen som inte är byggnadsplatser. Samtidigt anses att arbetsmiljölagen i och för sig ger stöd för tillsynsmyndigheterna att ingripa.

Utvecklingen på större gemensamma arbetsställen sägs vara positiv när det gäller att leva upp till samordningsansvaret. I flera yttranden

konstateras samtidigt okunskap om arbetsmiljölagens hithörande bestämmelser på små gemensamma arbetsstsällen.

Såväl användning av entreprenader som uthyrning av arbetskraft ökar enligt vad som påpekas i en del yttranden. En klargörande bestämmelse om arbetsledningens betydelse för arbetsmiljöansvaret efterlyses.

I yttrandena nämns också att särskilda arbetsmiljöproblem finns för distributionsarbetare, resemontörer, inhyrd städpersonal, diverse servicepersonal och andra grupper som helt eller delvis arbetar på främmande arbetsställen. Det konstateras att möjlighet dock finns för tillsynsmyndigheterna att ingripa med stöd av 7 kap. 8 eller 9 §§.

I yttrandena berörs endast undantagsvis skyddsombudens och skyddskommittéernas möjligheter att agera på främmande arbetsställen. Enligt ett yttrande har det dock framkommit praktiska problem för skyddsombud i exempelvis städföretag att agera. Enligt ett annat yttrande är det å andra sidan känt att skyddskommittéerna inom byggverksamheten tagit upp utomstående arbetstagares problem.

3.6 Intervjuer m.m.

Utredningen har genomfört ett antal intervjuer med företrädare för fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Intervjuerna har gällt frågor om arbetsmiljöansvar i samband med entreprenadverksamhet, uthyrning av arbetskraft och liknande. Härvid har de intervjuade uppgett följande.

Svenska byggnadsarbetareförbundet:

Vid inhyrning av arbetskraft kan det vara svårt att utöva en säker arbetsledning, eftersom inhyraren har dålig kännedom om den inhyrdes förkunskaper och därför förutsätter för mycket när det gäller förmågan att själv akta sig för faror. Inhyraren kan vidare när det gäller specialarbetare ha dålig kunskap om utrustningen och arbetsoperationen.

Bristen kan också ligga hos det uthyrande företaget i form av dålig utbildning av den uthyrda personalen.

Vid entreprenader är det i första hand fråga om samordningsproblem med annan verksamhet på arbetsstället.

Bland konkreta problem på byggarbetsplatsen kan nämnas byggnadsställningar. Det finns här ofta en överentreprenör som råder över platsen och tillhandahåller ställningen åt underentreprenörens folk som arbetar där. Ibland används ställningen av flera entreprenörer. I bilden finns också ett ställningsbyggarföretag. Samordningen mellan dessa företag är ofta bristfällig. Ställningen ändras ofta av olika företag som använder den. Det företag som råder över ställningen har inte alltid kunskap om de olika krav som ställningen behöver uppfylla för olika arbeten som skall utföras.

Ett annat mycket vanligt problem är kemikalier. Det kan röra sig om kemikalier som finns på platsen dit byggnadsarbetarna kommer, t.ex. en industri där byggnadsarbete utförs. Det kan också röra sig om kemikalier som ett byggnadsföretag för med sig.

Svårigheterna ökas av att de regionala skyddsombud som företräder anställda hos andra företag än det, som råder på platsen, inte har tillträdesrätt dit.

Fastighetsanställdas förbund:

Fastighetsservicepersonal och städpersonal arbetar ofta på främmande arbetsställen. Gränsen mellan de nämnda gruppernas arbetsuppgifter kan vara flytande. Ett exempel på detta är industristädning, s.k. industrisanering, som innebär sanering av kemikalie- och oljespill m.m.

Ett väsentligt problem är behovet av personlig skyddsutrustning för speciella risker på arbetsstället, t.ex. kemskyddsdräkt. Personalen rör sig ofta på många olika främmande arbetsställen. Det är vanligt att den egna arbetsgivaren har en dålig uppfattning om vilka risker som kan finnas på olika arbetsställen som personalen besöker och även saknar praktisk möjlighet att tillhandahålla den särskilda skyddsutrustning som behövs. Information om allmänna skyddsregler på arbetsstället saknas ofta t.ex. om riskzoner och om var kemskyddsdräkt skall bäras.

Ett vanligt problem är bristen på personalutrymmen för den utomstående personalen. Det kan vara väsentligt att ha tillgång till omklädnings- och tvättrum vid t.ex. städ- eller servicearbete som innebär kontakt med kemikalier eller oljespill.

Speciellt beträffande städningsarbete kan följande sägas. Det finns många små städföretag. Dessa och arbetstagarna är ofta i underläge gentemot kunderna. Vid industristädning saknar ofta städpersonalen den skyddsutrustning, t.ex. skyddsdräkt, som används av alla andra som arbetar där. Det är inte ovanligt att städföretagen av konkurrensskäl lockas att ta risker. Ofta bestämmer kunderna att städarna skall använda rengöringsmedel, som finns på platsen och som svarar mot speciella krav som gäller för den aktuella lokalen eller utrustningen, utan att det upplyses om de särskilda risker medlen innebär. I många fall saknas inte bara omklädnings- och tvättrum utan även städskrubb,

utslagsvask o.d. Lokalerna kan i sig innebära risker, t.ex. för fall. Tillträdesleder (fasta stegar o.d.) kan vara i bristfälligt skick.

Svenska kommunalarbetareförbundet:

Kommunalarbetareförbundets medlemmar berörs av frågor som gäller utlåning av arbetskraft dels som fast anställda på platser dit inhyrd personal kommer, dels genom att kommuner lånar ut kommunalanställda t.ex. till kommunala bolag.

I det förstnämnda fallet kan det t.ex. röra sig om maskiner som hyrts med förare eller skötare, elservicepersonal, fastighetstekniska vaktmästeritjänster, service av medicinteknisk utrustning på sjukhus m.m. Den icke-anställda personalen kan ofta vara inhyrd på t.ex. årskontrakt och stå till förfogande för arbeten som anvisas efterhand. Arbetsledningen kan vara mer eller mindre direkt. Inhyrd personal är numera vanlig på alla områden. Användningen av inhyrd personal ökar kontinuerligt. I många fall kan det handla om tidigare anställda som av arbetsmarknadsskäl bildat enmansföretag.

Även uthyrning av personal från kommunala förvaltningar till exempelvis kommunala energibolag har ökat i omfattning. Det kan röra sig om personal för elunderhåll, linjedragning etc.

Ett problem vid inhyrning av arbetskraft kan ofta vara att inhyrarens arbetsledande personal har bristfälliga kunskaper om speciella maskiner och arbeten som utförs av inhyrd personal varför arbetsledning och samordning kan bli bristfälliga. I många fall upphör uppdragsgivaren att ta ansvar för säkerhetsfrågorna då anställda ersätts med inhyrd arbetskraft. Ofta är informationen om riskerna på arbetsplatsen dålig.

Ett annat problem är att då anställd personal ersätts med inhyrd undandrar sig inhyraren samverkan enligt arbetsmiljölagens regler angående t.ex. lokaler, anordningar eller arbetsorganisation.

Svenska transportarbetareförbundet:

Förbundet har som medlemmar inte bara anställda vid transportföretag utan även t.ex. väktare.

Väktare kan arbeta på en plats både mera stadigvarande och tillfälligt. När arbetet är av mer tillfällig karaktär är ofta kännedomen om faror på platsen, t.ex. fallrisker, dålig. Räcken, stegar m.m. kan vara i bristfälligt skick. Bevakningsuppdrag förekommer såväl inom industrier som på byggarbetsplatser. För väktaren som ofta är på platsen ensam nattetid är riskerna större än för andra arbetstagare som kommer utifrån. Det finns därför ett behov av att den som råder på platsen tar särskild hänsyn till väktarna när det gäller tillträdesleder, räcken o.d.

När det gäller anställda vid transportföretag är problemen med lastkajer och transportvägar välkända. Inte minst finns det ergonomiska problem när avlastning och intransport skall ske i trånga eller belamrade utrymmen. Problem kan även uppstå på grund av att utrymmena inte är avpassade för handtruckar eller andra hjälpmedel som behövs eller för de pallar som godset är lastat på. Omlastning och hantering av tungt gods i alltför trånga utrymmen kan härvid bli nödvändiga.

Svenska skogsarbetareförbundet:

Utvecklingen i branschen karaktäriseras av en övergång i stor skala från anställd arbetskraft hos skogsbolagen till anlitande av småentreprenörer, ofta tidigare anställda som köpt sin maskin. Entreprenörerna är

oftast ensamföretagare. Ibland förekommer flera delägare, ibland har man bildat aktiebolag. En mellanform är s.k. AT-ägande då en person är anställd men själv äger sin maskin. Ofta har en entreprenör som tidigare varit anställd själv en eller två anställda. Entreprenören eller hans anställda står ofta till förfogande för de arbetsuppgifter som skogsägaren anvisar och arbetar under dennes arbetsledning. Ibland åtar sig entreprenörerna självständiga arbetsuppgifter.

På grund av hård konkurrens pressas entreprenörerna ofta väldigt hårt. Detta leder till en stor mängd belastningsbesvär med anledning av lång arbetstid i skogsmaskinerna. Andra problem uppstår till följd av bristande underhåll på maskinerna samt avsaknad av personalbodar.

I de flesta fall förekommer någon form av arbetsledning gentemot entreprenörerna. Ofta är dock arbetsledningsförhållandena oklara.

Byggförbundet och Entreprenörföreningen:

Småentreprenörer och inlånad arbetskraft har länge varit vanliga i byggbranschen och blir allt vanligare. Det kan vara önskvärt att man i lagtext klarare anger arbetsmiljöansvaret i förhållande till inlånad arbetskraft.

SAFs allmänna arbetsgivarförbund:

Anställda i städ- och serviceföretag möter problem på främmande arbetsställen. Ett exempel på en situation där riskerna är mycket stora är s.k. revisioner vid kemiska industrier då hela anläggningen stängs av och gås igenom. Reparatörer och sanerare kan vid dessa tillfällen stå till förfogande för arbeten i för dem okända miljöer. Ofta är möjligheterna för den egna arbetsgivaren att påverka förhållandena små.

Det förefaller inte orimligt att lagstiftningsvägen stärka arbetsmiljöansvaret för företag som tar emot anställda från andra företag. T.ex. borde i många fall någon form av internkontroll hos en beställare krävas med avseende på arbete som utförs av främmande arbetskraft. I många fall är det endast beställaren som har praktiska möjligheter att tillhandahålla adekvat personlig skyddsutrustning.

Sveriges verkstadsindustrier:

Inom verkstadsindustrin kan entreprenörer och underentreprenörer i flera led förekomma. Biltillverkning är ett exempel. Elektriker, VVS-installatörer, reparatörer, mekaniker m.fl. hyrs ofta in för att stå till förfogande under toppar i verksamheten. Det kan också förekomma att man förstärker resurserna med specialister av olika slag som ingår i ett arbetslag av arbetstagare i det egna företaget. Arbetsledningsförhållandena kan ofta vara oklara.

Exempel på en situation med särskilda samordningsproblem är installation av en tillverkningsline, t.ex. robotar med kringutrustning.

Mycket viktigt i dessa situationer är att initiativ tas till att information ges alla berörda, gärna i form av möten med de inblandade företagen.

Skogs- och lantarbetsgivareförbundet:

Utvecklingen inom både skogs- och lantbruk går mot anlitande i allt större skala av entreprenörer i stället för fast anställd personal. Entreprenörerna kan i skogsbruket t.ex. köra avverkningsmaskiner, de kan köra ut virke till väg eller de kan hämta vid väg. Mera sällan är det fråga om traditionell avverkning med motorsåg.

Entreprenörer kan både anlitas för självständiga arbeten och stå till förfogande för efterhand uppkommande arbetsuppgifter. Problem uppstår ofta med såväl arbetsledning som samordning.

I fråga om samordningsansvar saknas oftast någon som är samordningsansvarig när det gäller skogsbruket.

I lantbruket finns normalt en lantbrukare som råder på platsen och är samordningsansvarig enligt arbetsmiljölagen.

Förbundet har dessutom i en skrivelse till utredningen hänvisat till en skrivelse till 1992 års arbetsrättskommitté angående arbetstagarbegreppets utveckling inom olika rättsområden.

3.7 Statistiska uppgifter

Utredningen har sökt få fram statistiska uppgifter som belyser om och i vad mån vissa grupper är mera utsatta än andra för arbetsolyckor eller arbetssjukdomar beroende på anställningsform eller anknytning till främmande arbetsställe. Några sifferuppgifter i dessa avseenden finns inte i de källor som redovisats ovan.

Inte heller utredningen har lyckats ta fram några siffror som kan läggas till grund för bedömningar av i vad mån främmande arbetsställen är en särskild riskfaktor. Som ett exempel på utredningssvårigheterna kan nämnas en sammanställning av statistiska uppgifter från ISA-enheten vid Arbetarskyddsstyrelsen. Uppgifterna grundar sig på antalet anmälda arbetsskador bland städare 1990-91. Enligt sammanställningen var frekvensen anmälda arbetsskador ungefär dubbelt så hög för städare anställda på olika fasta driftsställen som för städare anställda i städningsrörelser, vilka sistnämnda får antas arbeta som entreprenadanställda på främmande arbetsställen. Detta kan knappast vara rättvisande.

Anledningen till resultatet kan vara exempelvis olika grad av noggrannhet vad gäller fullgörande av anmälningsskyldigheten.

3.8 Arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen

3.8.1 Inledning

Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger enligt arbetsmiljölagen på arbetsgivaren. En viktig utgångspunkt vid lagens tillämpning är sålunda dels att tolka begreppet arbetstagare, dels att fastställa vem som skall anses som arbetsgivare i förhållande till en arbetstagare. Samtidigt är det uppenbart att arbetsmiljökrav, om de skall få genomslag, måste riktas mot någon som har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder till efterrättelse.

Inom den allmänna arbetsrätten är frågan om arbetstagarbegreppets utformning grundläggande. En översyn av den centrala arbetsrättsliga lagstiftningen görs f.n. av 1992 års arbetsrättskommitté (dir. 1991:118).

3.8.2 Arbetsmiljölagens förarbeten

Arbetsmiljöutredningen, vars slutbetänkande (SOU 1976:1) Arbetsmiljölag ligger till grund för arbetsmiljölagen, ansåg (s. 274 ff.) att den praxis som utvecklats vid tillämpningen av begreppet arbetstagare i socialförsäkringslagstiftningen delvis borde vara vägledande även när det gäller att bestämma arbetsmiljölagens huvudområde. Ett arbetsgivaransvar borde läggas på personer som typiskt sett med hänsyn till

de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna har goda möjligheter att infria ansvaret. Utredningen rekommenderade mot denna bakgrund en vid tillämpning av arbetstagarbegreppet. Som ett exempel på en vidsträckt tillämpning pekade utredningen på bl.a. det fallet att ett företag från ett annat företag hyr in en grävmaskin med anställd förare. I ett sådant fall låg det enligt utredningen nära till hands att anse det företag på vars uppdrag arbetet utförs ansvarigt för att arbetsplatsen och dess anordningar är betryggande från skyddssynpunkt.

Under remissbehandlingen av betänkandet invände Arbetsdomstolen att det på detta område numera anses föreligga en enhetlig begreppsbildning som kommer till uttryck i Försäkringsdomstolens (numera Försäkringsöverdomstolens) praxis men även i Arbetsdomstolens rättstillämpning. I den mån utredningen av hänsyn till syftena med arbetsmiljölagen velat lägga ett ansvar även på dem som inte är att betrakta som arbetsgivare i andra arbetsrättsliga sammanhang borde enligt Arbetsdomstolen en sådan utvidgning ske genom en uttrycklig lagregel.

I propositionen (1976/77:149 s.195 f.) uttalade föredragande departementschefen att han i princip delade de värderingar som låg bakom utredningens återgivna uttalanden. Emellertid var det som Arbetsdomstolen påpekat knappast möjligt, och av hänsyn till begreppsbildningen i andra rättsliga sammanhang i varje fall inte lämpligt, att nå det åsyftade resultatet genom att tänja begreppen arbetsgivare och arbetstagare. I stället pekade han på bestämmelsen (numera införd i 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen) om ett särskilt skyddsansvar för den som råder över ett arbetsställe samt anförde:

> "Denne får visserligen inget huvudansvar för arbetsmiljön utan detta vilar fortfarande på arbetstagarens arbetsgivare. Bestämmelsen torde ändock ge tillsynsmyndighet tillräckligt vida möjlig-

heter att ingripa när – som i det diskuterade fallet – arbete bedrivs med hjälp av lånad personal och hyrd utrustning. Det inhyrande företaget kan sålunda även i förhållande till denna personal bli ansvarigt för att arbetsplatsen och dess anordningar är säkra liksom för beskaffenheten av utrustning som har hyrts."

3.8.3 Lagstiftningen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Enligt 1935 års lag med vissa bestämmelser om arbetsförmedling var uthyrning av arbetskraft en form av arbetsförmedling och omfattades därför av lagens arbetsförmedlingsförbud. Detta synsätt vilade då på föreställningen att den inhyrda arbetskraften var underställd inhyrarens arbetsledning och även i övrigt arbetade under förhållanden som inte avvek från vad som normalt utmärker ett anställningsförhållande.

Genomgripande förändringar på detta område skedde år 1991 genom lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Denna lag har helt nyligen ersatts av en ny lag med samma namn (SFS 1993:440) vilken trätt i kraft den 1 juli 1993. De förändringar som är av betydelse i detta sammanhang gjordes dock redan i den förstnämnda lagen varför förarbetena till denna lag är de som här bör vara av intresse.

I 1991 års lagstiftning (SFS 1991:746 och 747) om uthyrning av arbetskraft (se promemorian Ds 1989:30 "Arbetsförmedlingslagen – en översyn", prop. 1990/91:124 och Arbetsmarknadsutskottets betänkande nr 20) genomfördes bl.a. den förändringen att uthyrning av arbetskraft skildes ut ur arbetsförmedlingsbegreppet och legaliserades. Arbetsgivarbegreppet måste då klaras ut. För att åstadkomma detta infördes i lagen en definition på uthyrning av arbetskraft i vilken fastslogs att det är uthyraren och inte inhyraren som är arbetsgivare för den uthyrda

arbetskraften. Med uthyrning av arbetskraft avses enligt lagen ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet. Att ställa arbetskraft till beställarens förfogande innebär att denne disponerar över arbetskraften i olika hänseenden inklusive den direkta arbetsledningen. Trots att arbetsledningen ligger hos beställaren och detta vanligtvis brukar vara ett tungt kriterium på anställningsförhållande bygger lagen alltså på förutsättningen att uthyraren är den som är arbetsgivaren.

Det utesluter inte att det även med den nya lagen kan inträffa att exempelvis en domstol med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finner att inhyraren är att betrakta som arbetsgivare. Verksamheten torde då inte längre vara att betrakta som uthyrning utan som arbetsförmedling. I propositionen (s. 26) nämns som exempel fallet att anställningsförhållandet är så uttunnat att det inte uppfyller de krav som måste kunna ställas på en anställning eller att det är fråga om en skenanställning. I Arbetsmarknadsutskottets betänkande (s. 20) tas som ett annat exempel enmansföretagare "med kontoret på fickan". Vidare gjorde utskottet följande uttalande:

> "För att ett uthyrningsföretag skall kunna betraktas som arbetsgivare – någon avvikelse bör i detta hänseende inte göras från vad som allmänt kännetecknar ett anställningsförhållande – måste enligt utskottets mening krävas att företaget utövar den mer centrala arbetsgivarfunktionen, såsom ledning och fördelning av arbetet. Det är således detta företag som beslutar t ex när och till vem arbetskraften skall hyras ut. En annan sak är att arbetstagaren när han utför arbete hos en beställare tillfälligt kan vara underkastad den senares arbetsledning. Därutöver bör företaget uppfylla de krav som i allmänhet åvilar en arbetsgivare i förhållande till sina anställda med avseende på bl.a. anställningsförhållanden och anställningsvillkor. Brister det i detta hänseende är

> det inte fråga om uthyrning av arbetskraft enligt lagens definition."

Varken i betänkandet eller i propositionen förs några resonemang om att arbetsgivarbegreppet på något sätt eller för någon viss situation skulle kunna vara delat.

3.8.4 Arbetarskyddsstyrelsens yttrande över promemorian Ds 1989:30

Arbetarskyddsstyrelsen framhöll i sitt remissyttrande dagtecknat den 30 juni 1989 att frågor om arbetsmiljölagens tillämpning på uthyrd arbetskraft är centrala för styrelsens verksamhet. Styrelsen fortsatte:

> "Uthyrning av arbetskraft är enligt styrelsens erfarenhet vanlig. Styrelsen har inte haft så stor beröring med skrivbyråer och andra företag inom kontorsbranschen. Däremot har arbetsmiljöproblem ofta förekommit i samband med uthyrning av arbetskraft inom tillverkningsindustrin samt inom bygg- och anläggningsverksamhet.
>
> En mycket vanlig situation är att en maskin, t.ex. en grävmaskin eller en mobilkran, hyrs ut med förare för att utföra arbetsuppgifter under arbetsledning av det hyrande företaget. Andra situationer är tillfällig utlåning av arbetskraft mellan företag för att utjämna variationer i sysselsättningen och inhyrning av arbetskraft för tillfälligt monterings- eller underhållsarbete.
>
> I fall av detta slag har styrelsen och yrkesinspektionen ansett det företag som utövar den direkta arbetsledningen som arbetsgivare i arbetsmiljölagens mening oavsett det formella anställningsförhållandet."

Arbetarskyddsstyrelsen framhöll vidare att uttalandena i propositionen till arbetsmiljölagen inte ansetts så klara att de kan läggas till grund för en omläggning av styrelsens praxis. Härtill kom att den väg, som

anvisats för ingripanden mot arbetsgivare som hyr in främmande arbetskraft (3 kap. 12 § och 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen), enligt styrelsens uppfattning inte är framkomlig i praktiken. Styrelsen motiverade sin uppfattning på följande sätt:

> "Rätten att ingripa motsvaras emellertid inte av något allmänt skyddsansvar för den som råder över arbetsställe. Bestämmelsen i 3 kap. 11 § (numera 12 §) arbetsmiljölagen innebär tvärtom att ett sådant skyddsansvar inträder först när en tillsynsmyndighet utfärdat ett förbud eller föreläggande mot det aktuella företaget. Med hänsyn till de begränsade resurser som står till tillsynsmyndigheternas förfogande är det inte realistiskt att räkna med att förelägganden eller förbud av detta slag kommer att utfärdas annat än i enstaka fall. I normalfallet kommer därför någon skyldighet för den inhyrande arbetsgivaren att beakta den inhyrda personalens arbetsmiljö inte att finnas om dessa inte betraktas som anställda hos denne.
>
> Man måste också räkna med att uthyrning av arbetskraft mycket ofta sker för så korta tider att tillsynsmyndigheterna inte hinner få vetskap om den och än mindre får tid att ingripa med förbud eller föreläggande. Mot denna bakgrund ter sig arbetsmetoden ännu mer orealistisk. Arbetarskyddsstyrelsen anser därför att den enda praktiska möjligheten att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö för inhyrd personal är att betrakta det företag som utövar den faktiska direkta arbetsledningen som arbetsgivare i arbetsmiljölagens mening."

Arbetarskyddsstyrelsen hemställde därför att det klargjordes att det inte finns något hinder mot att tillsynsmyndigheternas nuvarande praxis när det gäller inhyrd arbetskraft kan tillämpas även i fortsättningen.

I den proposition som följde på promemorian (prop. 1990/91:124, se ovan) gjordes inget uttalande av det slag som Arbetarskyddsstyrelsen hemställt om.

3.8.5 Närmare angående Arbetarskyddsstyrelsens praxis

I en promemoria, som överlämnats till utredningen av Arbetarskyddsstyrelsens företrädare i utredningen, har beskrivits styrelsens praxis i situationer där en arbetsgivare inte kan bestämma över arbetsmiljön. I promemorian anförs bl.a.:

> "Tolkningsproblem kan ibland uppkomma när den som formellt är arbetsgivare eller eljest driver en verksamhet i praktiken helt eller delvis saknar det bestämmande inflytandet över arbetet. Det rör sig här framför allt om två olika typer av situationer.
>
> Till den ena typen hör fall där de som utför ett arbete närmast framstår som egna företagare medan det i praktiken är en uppdragsgivare eller beställare som bestämmer arbetsuppgifterna och utövar arbetsledningen. Med i bilden finns ofta en social eller ekonomisk beroendeställning som gör det svårt för de arbetande att motsätta sig dennes krav.
>
> Den andra typen omfattar fall där en arbetsgivare hyr eller lånar ut en eller flera anställda till ett annat företag där de ställs under det företagets arbetsledning. Ett annat exempel är när en anställd sänds på ett tillfälligt uppdrag där arbetsledningen utövas av något företag på platsen.
>
> I situationer av dessa slag saknar den formellt ansvarige arbetsgivaren eller företagaren i praktiken möjlighet att effektivt kontrollera och påverka arbetsmiljön. Det kan vara så att han befinner sig på långt avstånd från den plats där arbetet utförs, att han inte har sakkunskap om arbetet eller att hans ställning är sådan att han i praktiken måste följa vad uppdragsgivaren eller beställaren beslutar. Det har därför utvecklats en praxis, enligt vilken arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen i dessa fall läggs på det företag som i praktiken bestämmer över arbetsmiljön.

Det s.k. sociala arbetstagarbegreppet

Denna praxis går relativt långt tillbaka i tiden och har delvis sina rötter i det s.k. sociala arbetstagarbegreppet och de särskilda regler som gällt för s.k. beroende uppdragstagare. Den vilar i stor utsträckning på äldre praxis från socialförsäkringsområdet.

I propositionen till arbetarskyddslagen (prop. 298/1948) berörs arbetstagarbegreppet på sid. 282. Enligt departementschefen var det inte möjligt att uttömmande angiva innebörden av detta begrepp, helst som frågan i viss utsträckning måste bedömas med hänsyn till de i det särskilda fallet föreliggande omständigheterna. Det får därför liksom hittills ankomma på rättstillämpningen att närmare utforma begreppets innebörd. Därvid synes praxis i fråga om tillämpningen av arbetstids- och olycksfallsförsäkringslagstiftningen kunna tjäna till god ledning.

Under den tid då arbetarskyddslagen gällde, d v s åren 1948–1977, kom utvecklingen att ansluta sig nära till praxis på socialförsäkringsområdet. Denna praxis beskrevs kortfattat i broschyren Vem är arbetstagare från riksförsäkringsverket.

.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.

Situationen ändrades inte nämnvärt genom arbetsmiljölagens införande. Som berördes i styrelsens remissyttrande i lagstiftningsärendet angående privat arbetsförmedling ansågs de uttalanden i frågan som fanns i prosositionen alltför vaga och motsägelsefulla för att kunna läggas till grund för ändring av gällande praxis. Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen har därför fortsatt att tillämpa denna.

Uthyrd eller utlånad arbetskraft

Stor betydelse har således fästs vid vilket företag som i praktiken utövat arbetsledningen och därmed haft störst möjligheter att påverka arbetsmiljön. Detta har ibland medfört att som arbetsgivare i arbetarskyddslagens och senare arbetsmiljölagens mening har betraktats ett annat företag än det som egentligen har anställt arbetstagarna. Denna praxis har efter hand kommit att tillämpas även på den andra huvudtyp av situationer som beskrevs ovan.

.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.

Svårigheter vid tillämpningen

Vissa svårigheter har dock uppkommit vid tillämpningen av denna princip. I och med att arbetsgivaransvaret har ansetts ligga på ett visst företag har detta ansetts ha det hela och odelade ansvaret för de aktuella arbetstagarnas arbetsmiljö. Styrelsen har konsekvent ansett att en arbetstagare bara kan ha en enda arbetsgivare med skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen och har vägrat att acceptera en uppdelning där vissa delar av ansvaret skulle ligga på den formella arbetsgivaren och andra delar på den till vilken ansvaret överflyttats."

3.9 Aktuella EG-regler

Ramdirektivet 89/391

Det s.k. ramdirektivet 89/391 innehåller allmänna regler för skyddsarbetet inom företag och andra verksamheter. Det är ett minimidirektiv och hindrar således inte att de enskilda staterna har strängare regler. På två ställen berör det förhållanden för personer från "utomstående" företag.

I artikel 10 behandlas information till arbetstagarna. Punkt 2 i artikeln säger att arbetsgivaren på platsen skall se till att arbetsgivare för anställda i utomstående företag som utför arbete i det förstnämnda företaget skall få tillräcklig information om bl.a. risker, skyddsåtgärder, utrymning och första hjälpen. Arbetsgivaren i det utomstående företaget skall föra informationen vidare till arbetstagarna.

I artikel 12 punkt 2 sägs att arbetsgivaren på platsen skall se till att anställda i utomstående företag som utför arbete för hans räkning har fått tillräckliga instruktioner i fråga om risker som gäller arbetet i hans företag.

Det bör också nämnas att artikel 7 innehåller regler om att arbetsgivaren skall utse särskilda organ eller personer som fullgör uppgifter som gäller arbetsmiljön. Det sägs inget direkt om att dessa personer och organ skall ta sig an även arbetsmiljön för arbetstagare från utomstående företag, men en jämförelse med direktivet 91/383 (se nedan) ger vid handen att detta kan vara avsikten.

Direktivet började gälla i förhållande till medlemsstaterna fr.o.m. ingången av år 1993. För svensk del måste en anpassning ske till direktivet om och när EES-avtalet träder i kraft.

Direktivet 91/383

EG:s direktiv 91/383 som handlar om arbetstagare med tidsbegränsade eller tillfälliga anställningsförhållanden är ett minimidirektiv som utgör en komplettering till bl.a. ramdirektivet när det gäller arbetstagare som är tillfälligt anställda eller tillfälligt anlitade från ett utomstående företag. Direktivet gäller enligt artikel 1 dels anställningar som är begränsade till en viss tid, en viss uppgift e.d. dels inhyrning av arbetskraft som är anställd hos uthyrarföretaget. Beträffande uthyrning gäller direktivet endast den situationen att anställningen hos uthyrarföretaget är begränsad till den tid uthyrningen varar.

Enligt artikel 3 i direktivet skall arbetstagare som omfattas av direktivet innan arbetet påbörjas informeras om de risker de utsätts för. Informationen skall lämnas av det företag som arbetet utförs åt, dvs. vid uthyrning inhyrarföretaget.

Enligt artikel 6 skall de organ och personer som enligt artikel 7 i ramdirektivet har uppgifter som gäller arbetsmiljön inom företaget informeras om vilka arbeten som utförs av tillfälligt anställda eller anlitade (inhyrda) arbetstagare. Sådan information skall lämnas i den

utsträckning som behövs för att dessa organ och personer skall kunna genomföra sina uppgifter till förmån för alla som utför arbete inom företaget.

I artikel 7 punkt 1 stadgas att inhyraren skall informera uthyrarföretaget om de yrkeskunskaper som behövs och om karaktären av det arbete som skall utföras. Uthyrarföretaget skall lämna informationen vidare till arbetstagarna.

Enligt artikel 8 punkt 1 skall inhyrarföretaget, så länge arbetet pågår, ansvara för arbetsförhållandena utan att det inskränker det ansvar som uthyrarföretaget har enligt varje stats nationella lagstiftning. Med arbetsförhållandena skall härvid enligt punkt 2 endast avses förhållanden som har samband med säkerheten, yrkeshygienen och hälsan på platsen.

Beträffande ikraftträdande gäller samma som för ramdirektivet.

Direktiv (92/57) om arbetsmiljön vid tillfälliga eller rörliga byggplatser

Ett minimidirektiv om hälsa och säkerhet vid tillfälliga och rörliga byggplatser har antagits av EG-rådet. Det är avsett att vara ett s.k. särdirektiv som bygger på ramdirektivet och kompletterar detta.

Direktivet gäller enligt artikel 2 byggplatser där byggnads- eller anläggningsarbete utförs. Det behandlar skyldigheter för byggherrar, för byggherrens ställföreträdare (project supervisor), samordningsansvariga, arbetsgivare, företag utan anställda och arbetstagare.

Enligt artikel 3 skall byggherren eller hans ställföreträdare dels utse en eller flera samordningsansvariga, dels se till att en plan för de särskilda skyddsregler som gäller på byggplatsen upprättas, dels när det gäller större byggarbetsplatser sända in en anmälan om projektet till behöriga myndigheter.

Enligt artikel 4 skall byggherren eller ställföreträdaren se till att allmänna principer för skyddet mot ohälsa och olycksfall beaktas vid projektering och planering av projektet. Detta gäller såväl arkitektarbetet och den övriga projekteringen som organisatoriska frågor som gäller olika arbetsuppgifter och stadier i arbetet.

Artiklarna 5 och 6 behandlar de samordningsansvarigas skyldigheter. Samordningen gäller såväl under projekterings- och planeringsfasen som då byggnads- eller anläggningsarbetena genomförs. De samordningsansvariga skall på projekterings- och planeringsstadiet dels upprätta den tidigare nämnda planen för skyddsregler, dels framställa dokument med skyddsinformation. Under genomförandet av arbetena skall de samordna skyddsåtgärderna i olika avseenden. Det betonas särskilt (artikel 7) att de samordningsansvarigas ansvar inte på något sätt upphäver arbetsgivarnas, byggherrens eller hans ställföreträdares ansvar.

I artiklarna 8 och 9 beskrivs arbetsgivarnas skyldigheter. Artikel 10 behandlar arbetsmiljöansvaret för företag utan anställda. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare behandlas i artiklarna 11 och 12.

3.10 Utredningens överväganden och förslag

3.10.1 Inledning

De arbetsmiljöproblem som beskrivits i de inledande avsnitten avser förhållanden som har en anknytning sinsemellan. De gäller situationer då arbete utförs på främmande arbetsställe, dvs. ett arbetsställe över vilket någon annan råder än den arbetspresterande parten eller dennes arbetsgivare. I huvudsak rör det sig om följande olika slags fall.

Det kan vara fråga om entreprenadförhållanden.

Det kan gälla fall då någon annars i sitt arbete mera tillfälligt kommer i kontakt med arbetsställen, varöver den arbetspresterande parten eller hans arbetsgivare inte råder.

Det går inte att klart särskilja nämnda och inte heller de förhållanden under vilka vartdera arbetet bedrivs. I båda fallen utförs emellertid arbetet på ett arbetsställe som i större eller mindre utsträckning utgör gemensamt arbetsställe för flera företag.

Vidare avses arbetssituationen för anställda hos en arbetsgivare som hyr eller lånar ut arbetskraft till ett annat företag. De anställda står där till förfogande för att utföra arbetsuppgifter under det främmande företagets arbetsledning.

I de inledande avsnitten har också aktualiserats fall där den arbetspresterande parten utför arbete hos ett företag och där frågan är om han skall anses som anställd hos detta företag med de konsekvenser det har för arbetsmiljöansvaret. Är han inte att anse som anställd är det ifrågavarande arbetsstället tydligen ett gemensamt arbetsställe för flera företag.

3.10.2 Samverkan och samordning på gemensamma arbetsställen

Under de ca 20 år som arbetsmiljölagens bestämmelser om gemensamma arbetsställen varit i kraft har det inte sällan anmärkts att innebörden av bestämmelserna är oklar. Återkommande har varit synpunkter att den samordningsansvariges skyldigheter borde preciseras samt att ansvaret i olika avseenden borde läggas på det företag som har bäst

förutsättningar att infria ansvaret. En annan synpunkt har varit att arbetsmiljölagen måste ge yrkesinspektionen möjligheter att ingripa även mot företag vars verksamhet innebär risk för andra än egna arbetstagare.

Liknande uppfattningar kommer till uttryck i de rapporter och intervjuer som redovisats i det föregående.

Det är naturligt att det främst är svagheterna som betonas när önskemål framställs om ändringar i en reglering. Utredningen anser det dock viktigt att konstatera att bestämmelserna om gemensamma arbetsställen, som infördes 1973 i arbetarskyddslagen och sedan överfördes till arbetsmiljölagen, har haft stor positiv betydelse. Med stöd av dessa bestämmelser har en bättre ordning från arbetsmiljösynpunkt kunnat etableras på arbetsställen där flera företag driver verksamhet. Under utredningsarbetet har stöd för denna uppfattning vunnits både hos arbetsmarknadens parter och hos Arbetarskyddsstyrelsen. Även enkätsvaren från yrkesinspektionen talar i samma riktning.

Det finns samtidigt enligt utredningens uppfattning i väsentliga stycken fog för kritiken mot bestämmelserna om gemensamma arbetsställen. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att det vid tiden för tillkomsten av bestämmelserna om gemensamma arbetsställen fanns en tendens att formulera innehållet i en ramlagstiftning med hjälp av motivuttalanden utan att se till att innehållet kom till uttryck i lagtexten.

I det följande redovisas vissa motivuttalanden i frågor som nu aktualiseras av kritiken mot bestämmelserna om gemensamma arbetsställen.

Den grundläggande bestämmelsen om gemensamma arbetsställen finns numera i 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen. Enligt uttalande i prop. 1973:130 s. 172 avsågs med den ursprungliga bestämmelsen, som

överensstämde med den nuvarande, bl.a. att uttrycka en skyldighet för företagen på ett gemensamt arbetsställe att inte genom sin verksamhet eller anordningarna där utsätta någon som arbetar där för risk för ohälsa eller olycksfall.

Samordningsansvaret på gemensamma arbetsställen regleras nu i 3 kap. 7 § arbetsmiljölagen. Innebörden av samordningsansvaret i dess ursprungliga form (samordningsansvaret avsåg då endast byggplatser) preciserades på följande sätt av Arbetsmiljöutredningen enligt en sammanfattning i prop. 1973:130 s. 105-106:

> "Ansvaret för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för byggnadsverksamhet bör enligt utredningens mening framför allt innebära att det åligger den ansvarige byggherren eller arbetsgivaren att bygga upp och svara för en lämplig organisation för att bedriva skyddsarbete i samverkan. Rörande samordningsansvarets innebörd anför utredningen dessutom bl.a. följande. Riktlinjerna för samordningen bör fastställas vid gemensamt sammanträde mellan byggherre eller den han utsett att svara för samordningen och anlitade entreprenörer. Detta sammanträde bör äga rum snarast efter det att entreprenörerna blivit antagna. Vid sammanträdet eller eljest på ett förberedande stadium bör överenskommelse träffas om lämpligt organ för samverkan. En viktig del av ansvaret för samordning av skyddsåtgärder bör vara att tidsmässigt planera de skilda arbetsgivarnas verksamhet så att hälso- och olycksfallsrisker inte uppstår på grund av att olika gruppers arbeten sammanstöter på arbetsplatsen. Det gäller sedan också att följa om planeringen stämmer och vid behov justera denna. I samordningsansvaret bör vidare ligga en skyldighet att tillse att allmänna ordnings- och skyddsregler för arbetsstället utfärdas. Bl.a. kan det gälla att bevaka att erforderliga föreskrifter om läkarundersökning och läkarbesiktning meddelas. Det bör åligga den för samordningen ansvarige att antingen själv låta ombesörja eller också se till att allmänna skyddsanordningar utförs och underhålls. Genom dennes försorg måste vidare göras klart vilka arbetsgivare som skall stå för olika slags speciella skyddsanordningar på arbetsstället. Beträffande olika slags anordningar, som skall användas på gemensamt arbets-

ställe och för vilka särskilda föreskrifter gäller om besiktning och provning, bör det kunna ligga i samordningsansvaret att ha överinseende över att kontroll sker att anordningen är behörigen besiktigad och provad. Motsvarande bör kunna gälla i fråga om överinseende och kontroll av förares kompetens."

Föredragande departementschefen godtog vad Arbetsmiljöutredningen anfört beträffande den närmare innebörden av samordningsansvaret på byggarbetsplatser samt tillade (prop. 1973:130 a.a.s. 174):

"Det bör understrykas att en av de viktigaste uppgifterna för den samordningsansvarige blir att så snart behov därav kan förutses ta initiativ till att ett lämpligt organ tillskapas för handläggning av de gemensamma skyddsfrågorna under arbetstagarnas medverkan. Med anledning av vad som anförts under remissbehandlingen vill jag också framhålla att samordningsansvaret självfallet måste gälla även beträffande frågor om personalutrymmen och sanitära anordningar."

I proposition 1976/77:149, där ett samordningsansvar föreslogs även för den som råder över ett fast driftsställe, anfördes följande (s. 236):

"Fortifikationsförvaltningen har i sitt remissyttrande anfört att de föreslagna bestämmelserna om samordningsansvar på fast driftsställe bör preciseras. Jag vill med anledning härav framhålla att i samordningsansvaret för den som råder över fast driftsställe bör, på samma sätt som redan är fallet beträffande byggherres ansvar, ligga en skyldighet att allt efter behovet bygga upp och svara för en lämplig organisation för att bedriva skyddsarbete i samverkan. Självfallet avses härvid inte något enstaka arbete som utförs på arbetsstället av den som inte är anställd där. En viktig del av ansvaret för samordning av skyddsåtgärder är vidare att tidsmässigt planera de skilda företagens verksamhet så att hälso- och olycksfallsrisker inte uppstår på grund av att olika gruppers arbeten stöter samman. Genom den samordningsansvariges försorg skall också göras klart vem som skall stå för olika slags skyddsanordningar på arbetsstället."

Arbetsmiljölagsutredningen gör för sin del följande bedömning.

De återgivna uttalandena har varit vägledande för tillämpningen under den tid som gått sedan bestämmelserna om gemensamma arbetsställen infördes. Det kan dock konstateras att lagtexten är svävande i förhållande till den tillämpning som avsetts. Det är därför naturligt att bestämmelserna kan upplevas som oklara och att detta kan förstärkas allteftersom åren går. När sambandet mellan lagtext och motivuttalanden inte är påtagligt kan sådana uttalanden med tiden mer eller mindre mista sin genomslagskraft under lager av nytillkomna bestämmelser jämte motiv.

En ändamålsenlig reglering kan enligt utredningens mening åstadkommas genom att skyddsansvaret på gemensamma arbetsställen preciseras med utgångspunkt i de motiv som uttalades vid tillkomsten. De önskemål om ändrad reglering på gemensamma arbetsställen, som speglas i de inledande avsnitten, kan därigenom i allt väsentligt tillgodoses. Utredningen förordar därför följande förtydliganden i syfte att klargöra förpliktelserna och därigenom förbättra arbetsmiljön på gemensamma arbetsställen.

1. Var och en som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe skall se till att han inte genom sin verksamhet jämte anordningar utsätter någon som arbetar där för ohälsa eller olycksfall.

   Utredningen noterar – vilket för övrigt redan Arbetsmiljöutredningen gjorde på sin tid (prop. 1973:130 s.104) – att en bestämmelse av detta innehåll självfallet inte får inskränka varje arbetsgivares ansvar gentemot de egna arbetstagarna.

2. Den samordningsansvarige skall se till att samordning sker av arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall på ett gemensamt arbetsställe.

   Av en bestämmelse med denna utformning framgår enligt utredningens mening klarare än för närvarande den samordningsansvariges skyldighet att allt efter behovet bygga upp och svara för en lämplig organisation för att bedriva skyddsarbete i samverkan. En sådan bestämmelse förutsätter också på ett något tydligare sätt än gällande bestämmelse att det klargörs vem som skall stå för olika slags skyddsåtgärder och skyddsanordningar på arbetsstället. Detta synes uppenbart utan uttrycklig lagbestämmelse, eftersom det enligt den förordade utformningen just är olika företags skyddsarbete som skall samordnas.

3. Den samordningsansvarige skall se till att företagens verksamhet på arbetsstället tidsmässigt planeras så att ohälso- och olycksfallsrisker inte uppstår på grund av att olika gruppers arbeten stöter samman.

   Den förordade bestämmelsen går tillbaka på ett tidigare motivuttalande (se ovan detta avsnitt). Den ger uttryck för en viktig del av samordningsansvaret.

4. Den samordningsansvarige skall se till att de åtgärder vidtas som behövs från skyddssynpunkt med hänsyn till att flera bedriver verksamhet på arbetsstället.

Självfallet kan inte samtliga tänkbara åtgärder preciseras som innefattas i en bestämmelse av sistnämnda slag. Att gemensamma ställningar, tillträdesleder och transportvägar ligger inom samordningsansvaret framgår redan av motivuttalandena till den ursprungliga bestämmelsen (se ovan). Andra exempel på skyddsåtgärder, som utgår från gemensamma behov, kan vara utfärdande av allmänna ordnings- och skyddsregler för arbetsstället, underhåll av ställningar som behövs i flera av verksamheterna på arbetsstället och sandning av vägar inom arbetsstället.

I den förordade bestämmelsen innefattas också bevakning av att arbeten inte utförs på ett sätt som innebär risker för övriga på arbetsstället. Ett exempel som nämns i de tidigare motivuttalandena är åtgärder i fråga om en kran som kan utgöra en risk för flera verksamheter på arbetsstället, om den inte är behörigen besiktigad och provad. Till samordningsansvaret hör att ha ett överinseende över att hithörande föreskrifter är uppfyllda. Befinns så inte vara fallet och rättas inte detta till efter anvisning av den samordningsansvarige, är det dennes ansvar att se till att kranen inte används på det gemensamma arbetsstället. I sista hand får yrkesinspektionen kopplas in. Enligt utredningens mening är allt detta en konsekvens av den bevakningsskyldighet, som åvilar den samordningsansvarige, och den anvisningsrätt som förutsätts i slutet av paragrafen om samordningsansvar. Några ytterligare preciseringar i lagtexten synes inte erforderliga härvidlag.

5. Den samordningsansvarige skall se till att personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas i den omfattning som behövs med hänsyn till dem som kan antas uppehålla sig på arbetsstället.

Även en sådan bestämmelse går tillbaka på de tidigare motivuttalandena. Den utgör på den sanitära sidan en motsvarighet till den under närmast föregående punkt förordade bestämmelsen. I båda fallen är det fråga om att den samordningsansvarige skall bevaka att gemensamma behov tillgodoses.

3.10.3 Ett särskilt rådighetsansvar

Bestämmelsen om ett särskilt skyddsansvar för den, som råder över ett arbetsställe, tillkom främst för att ge yrkesinspektionen möjlighet att ingripa mot missförhållanden på fasta driftsställen vid lastkajer o.d. där transporter mottas från andra företag (se prop. 1973:130 s. 175 och 209 samt prop. 1976/77:149 s. 270 och 423).

Den skyddade kretsen beskrivs i den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen bestå av dem som arbetar på ett arbetsställe utan att vara arbetstagare i förhållande till den som råder över arbetsstället. Enligt prop. 1973:130 s. 175 är det därvid "många gånger" fråga om ett gemensamt arbetsställe. I övrigt sägs inget om gränsen mot begreppet gemensamt arbetsställe. Rubriken "Gemensamma arbetsställen" används även i fråga om de rena rådighetsfallen (s. 172).

I fråga om korrespondensen mellan bestämmelserna om gemensamma arbetsställen och bestämmelser i 7 kap. 8 § är det intressant att konstatera att den, som enligt 7 kap. 8 § råder på ett arbetsställe, i regel är densamma som enligt 3 kap. 7 § är ansvarig för samordningen

på ett gemensamt arbetsställe. Den samordningsansvarige har således enligt lagtextens lydelse i 7 kap. 8 § ett generellt skyddsansvar för alla som arbetar på ett gemensamt arbetsställe. Detta stämmer å andra sidan inte med motiven till bestämmelsen och är inte heller förenligt med regleringen av samordningsansvaret i 3 kap. 7 §.

Som Arbetarskyddsstyrelsen framhållit i sitt remissyttrande över promemorian Ds 1989:30 (se avsnitt 3.8.4) begränsas emellertid i praktiken tillämpligheten av 7 kap. 8 § av att ett skyddsansvar inträder först när en tillsynsmyndighet utfärdat ett föreläggande eller ett förbud mot det aktuella företaget. Denna begränsning får enligt utredningens uppfattning antas sammanhänga med att bestämmelsens lydelse är så generell att en precisering behövs i form av att en tillsynsmyndighet meddelar ett beslut i ett enskilt fall.

Förutsättningen för att bestämmelserna om gemensamma arbetsställen i 3 kap. 6 och 7 §§ arbetsmiljölagen skall vara tillämpliga är att det rör sig om ett arbetsställe där flera samtidigt driver verksamhet. Omfattningen av den verksamhet som utövas på arbetsstället saknar härvid betydelse. Rådighetsbestämmelsen innefattas därför i viss mån i bestämmelserna om gemensamma arbetsställen.

Mot denna bakgrund kan det till en början ifrågasättas om inte de fall som avses i rådighetsbestämmelsen borde i arbetsmiljölagen tas upp i samband med övriga bestämmelser om gemensamma arbetsställen. För en särbehandling talar dock att det i rådighetsfallen rör sig om speciella anordningar som åtminstone i första hand är avsedda att användas inte gemensamt utan av en viss grupp som utför arbeten på ett främmande arbetsställe. Vidare kan sägas att de skulle ytterligare tynga bestämmelsen om samordningsansvar om även de nu ifrågavarande

fallen togs upp där. Den nuvarande systematiken bör därför enligt utredningens mening bibehållas.

Däremot är det angeläget att söka precisera bestämmelsen i 7 kap. 8 §, så att den kan tillämpas utan att den avsedda innebörden förmedlas av yrkesinspektionen via ett föreläggande eller förbud.

Tanken bakom 7 kap. 8 § är att det behövs ett särskilt skyddsansvar med hänsyn till att de som arbetar på ett främmande arbetsställe kan vara beroende av anordningar över vilka bara den disponerar som råder på arbetsstället. Detta gäller i huvudsak anordningar som är fasta tillbehör till en byggnad, t.ex. utslagsvasker för städpersonal, eller till ett markområde, t.ex. lastkajer. Det kan också gälla t.ex. mobila lastanordningar som tillhandahålls dem som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till den som råder på arbetsstället. Avsedda anordningar kan beskrivas som fasta eller annars tillhandahållna anordningar.

Utredningen förordar sålunda att bestämmelsen om ett särskilt rådighetsansvar får den utformningen att den som råder över ett arbetsställe åläggs se till att det på arbetsstället finns sådana fasta eller annars tillhandahållna anordningar att den, som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom, inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Bestämmelsen bör med denna utformning införas direkt i 3 kap. om allmänna skyldigheter.

Utredningen erinrar samtidigt om de olika åligganden som ingår i ansvaret för dem som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe. Dessa aspekter har utvecklats i avsnitt 3.10.2. De är aktuella även i de sammanhang som i ett speciellt avseende regleras av bestämmelsen om ett särskilt rådighetsansvar.

3.10.4 Skyddsansvar för inhyrd arbetskraft

Huvudansvaret för arbetsmiljön vilar enligt arbetsmiljölagen på arbetsgivaren. I fråga om uthyrd arbetskraft aktualiseras ansvaret för arbetsgivaren i första hand vid långsiktiga krav på individinriktad arbetsmiljö- och arbetsutvecklingsplanering, utbildning, medförd utrustning, rehabilitering osv. Krav, som hänför sig till den lokala arbetsledningen och förhållandena på platsen, ligger det däremot närmast till hands att rikta mot det företag i vars verksamhet den direkta arbetsledningen utövas.

De uttalanden, som återgetts i avsnitt 3.8.2, avspeglar lagstiftarens svårighet att i arbetsmiljölagen ge underlag för effektiva ingripanden mot den som har de praktiska möjligheterna att vidta behövliga arbetsmiljöåtgärder. För att få en rimlig lösning och samtidigt inte bryta mot annars gällande arbetsrättsliga principer valde man att i fråga om inhyrd arbetskraft hänvisa till bestämmelsen om ett skyddsansvar för den som råder över det arbetsställe där arbetet utförs.

Bestämmelsen om rådighetsansvar har emellertid visat sig vara otillräcklig som stöd för arbetsmiljökrav till skydd för inhyrd arbetskraft. Bestämmelsen tillkom, som nämnts i avsnitt 3.10.3, främst för att ge yrkesinspektionen möjlighet att ingripa mot missförhållanden på fasta driftsställen vid lastkajer o.d. där transporter mottas från andra företag. Det är alltså fråga om situationer då flera företags verksamheter berör ett arbetsställe. Det framstår som en inkonsekvens att bestämmelsen i 7 kap. 8 § arbets-

miljölagen genom motivuttalanden gjordes tillämplig även på arbete som utförs av inhyrd arbetskraft under lokal arbetsledning.

Denna inkonsekvens i regleringen kan vara en förklaring till att tillsynsmyndigheterna undvikit att åberopa bestämmelsen om rådighetsansvaret vid arbetsmiljöbrister i samband med inhyrd arbetskraft.

Vidare behöver det arbetsledande företaget alls inte vara identiskt med "den som råder" över arbetsstället. Den som råder kan t.ex. vara en industri där byggnads- eller servicearbete utförs medan det företag som utövar arbetsledning är ett entreprenörsföretag som i sin tur anlitar inhyrd personal. Även såtillvida kan följaktligen den ifrågavarande bestämmelsen vara otillräcklig som grund för ingripanden.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att det i lagen införs ett särskilt skyddsansvar för den som hyr in arbetskraft. Bestämmelsen bör avse en skyldighet för den som i sin verksamhet anlitar uthyrd arbetskraft att vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbetet.

3.10.5 S.k. beroende uppdragstagare

Med arbetsgivare och arbetstagare syftar arbetsmiljölagen på dem som är arbetsgivare och arbetstagare i civilrättslig mening. Med anledning av de synpunkter angående uppdragstagares arbetsmiljö, som redovisats i de inledande avsnitten, vill utredningen framhålla att rättstillämpningen med avseende på det civilrättsliga arbets-

tagarbegreppet har kännetecknats av en fortgående utveckling mot en mer vidsträckt tillämpning av begreppet (se t.ex. Bergqvist/-Lunning, Medbestämmandelagen, 1986, s.44-56, och Lunning, Anställningsskydd, 1989, s. 15 ff, samt 1992 års supplement till sistnämnda kommentar, s. 17). Denna utveckling har medfört att de grupper, som kallats beroende uppdragstagare, numera till stor del omfattas av arbetsrättsliga regler om arbetstagare.

Enligt Arbetsmiljökommissionen (SOU 1990:49 s. 101) bör vid en översyn av arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upplåter lokaler m.m. strävas efter att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivaransvaret, så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för yrkesinspektionens förelägganden och förbud.

Utredningen vill med anledning härav i första hand hänvisa till den hittillsvarande utvecklingen mot ett mer vidsträckt arbetstagarbegrepp. Även de preciserade och utvecklade bestämmelser om gemensamma arbetsställen, som utredningen föreslår, bör kunna bidra till att förbättra arbetsmiljön inte bara för entreprenadanställda utan även för egenföretagare som uppträder som entreprenörer.

Enligt utredningens mening går det däremot inte att införa ett specifikt ansvar enligt arbetsmiljölagen för uppdragsgivare. Möjlighet måste uppenbarligen finnas för företag liksom för privatpersoner att anlita specialistföretag och andra utan att därigenom dra på sig ett arbetsmiljöansvar i förhållande till dem som anlitas.

3.10.6 Ansvar för lokalupplåtare m.fl.

Bakgrunden till regleringen i 7 kap. 9 § arbetsmiljölagen är att företagare inte alltid fullt ut kan förfoga över lokal eller markområde som upplåtits för verksamheten. I sådana fall har yrkesinspektionen möjlighet att med stöd av 7 kap. 9 § vända sig mot upplåtaren utan att i detalj utreda rättigheter och skyldigheter enligt ingånget upplåtelseavtal. Yrkesinspektionen kan därvid meddela ett förbud mot fortsatt upplåtelse. Förbudet gäller till dess angiven åtgärd vidtagits med ifrågavarande lokal, markområde eller utrymme under jord som har upplåtits för arbete eller som personalutrymme.

Ansvaret för upplåtaren inträder först efter det att yrkesinspektionen meddelat ett förbud. Det kan ifrågasättas om inte ansvaret på liknande sätt som utredningen har förordat beträffande ansvaret för den, som råder över ett arbetsställe, borde gälla oberoende av om något förbud har meddelats.

Saken ställer sig dock här något annorlunda. Regleringen i 7 kap. 9 § bygger på att ett beslut av yrkesinspektionen i allmänhet riktas mot den som driver verksamheten samtidigt som ett förbud meddelas mot fortsatt upplåtelse. På detta sätt behöver inspektionen inte utreda vilka åtgärder den ene eller andre svarar för, något som ofta skulle innebära svåra ställningstaganden i avtalsrättsliga frågor. Det är inte heller rimligt att kräva att en upplåtare alltid skall utöva kontroll över den verksamhet, som bedrivs i den upp-

låtna lokalen etc., så att han utan krav kan anpassa lokalen till verksamheten.

Utredningen föreslår därför inte någon ändrad konstruktion av upplåtaransvaret.

I detta avsnitt vill utredningen också ta upp en fråga om upplåtaransvarets omfattning. Det har nämligen upplysts inom utredningen att oklarhet råder om möjlighet finns att ingripa med stöd av 7 kap. 9 § när ett missförhållande inte gäller själva lokalen etc. utan tillträdesvägen dit.

Om tillträdesvägen till en arbetslokal är oacceptabel från arbetsmiljösynpunkt, får emellertid detta anses vara ett missförhållande som vidlåder även lokalen. Det är sålunda enligt utredningens mening fullt möjligt att med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 9 § förbjuda exempelvis att en lokal upplåts som restaurang, om det saknas från arbetsmiljösynpunkt godtagbara möjligheter att föra in varor som behövs i verksamheten.

Utredningen föreslår därför inte heller på denna punkt någon ändring i den förevarande bestämmelsen.

3.10.7 Tillträdesrätt för skyddsombud m.fl.

Enligt vad som framhållits i Arbetarskyddsstyrelsens skrivelse den 22 mars 1991 (avsnitt 3.4) och av företrädare för arbetsmarknadens parter (avsnitt 3.6) omfattas arbetstagare på främmande arbetsställen ofta inte på ett effektivt sätt av skyddsombudsverk-

samhet. Skyddsombuden på arbetsstället företräder endast arbetstagarna i det egna företaget. Regionala skyddsombud företräder arbetstagarna på det arbetsställe för vilket de utsetts. De skyddsombud, som företräder de utomstående arbetstagarna, kan å andra sidan ha svårt att verka till deras förmån utanför det egna arbetsstället. Formellt kan skyddsombudens verksamhet omöjliggöras genom att de inte får tillträde till ett främmande arbetsställe.

I arbetsmiljölagen finns det ingen bestämmelse som uttryckligen ger skyddsombud tillträdesrätt till de arbetsplatser som omfattas av uppdraget. När det gäller arbetsplatser inom det egna arbetsstället följer tillträdesrätten av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen som säger att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sitt upprag. Arbetsgivarnas skyldigheter i detta avseende sanktioneras av skadeståndsreglerna i 6 kap. 11–13 §§. Bestämmelserna i 6 kap. om arbetsgivares skyldigheter uppfattas emellertid allmänt som riktade endast mot den arbetsgivare som är part i det aktuella förhållandet arbetsgivare – arbetstagare.

I förarbetena till arbetsmiljölagen berörs frågan endast i förbigående. I prop. 1976/77:149 hänvisas sålunda (s. 197) till att reglerna om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare inte innehåller någon begränsning när det gäller att ta in arbetstagare som är sysselsatta på ett arbetsställe i den lokala skyddsorganisationen. Frånvaron av andra uttalanden tyder enligt utredningens mening på att frågan om skyddsombuds tillträde till främmande arbetsställe hittills inte uppmärksammats i lagstiftningen.

Enligt 3 § lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen får en arbetsgivare inte hindra en facklig förtroendeman att fullgöra sitt uppdrag. I bestämmelsen har nyligen tillagts (SFS 1990:1039) att, om uppdraget avser annan arbetsplats än förtroendemannens egen, är arbetsgivaren på den arbetsplatsen skyldig att låta förtroendemannen få tillträde dit och vara verksam i den omfattning som behövs för uppdraget. Verksamheten får dock inte medföra betydande hinder för arbetets behöriga gång.

Ändringen i förtroendemannalagen löser inte det nu aktuella problemet för skyddsombudens vidkommande. Den föreskrivna tillträdesrätten gäller endast i förhållande till arbetsgivare vars egen verksamhet och egna arbetstagare är föremål för det fackliga uppdraget. Tillträdesrätten förutsätter också att det finns ett kollektivavtalsförhållande mellan den organisation för vars räkning uppdraget skall bedrivas och den arbetsgivare som skall lämna tillträdet.

Enligt utredningens mening bör den lucka som sålunda föreligger i arbetsmiljölagen fyllas ut. Det finns härvid anledning att i en bestämmelse i 6 kap. arbetsmiljölagen först ange att ett skyddsombud har tillträde till de arbetsplatser inom ett arbetsställe, som ombudet behöver besöka för att fullgöra sitt uppdrag. Detta får redan nu anses gälla beträffande det egna arbetsstället. Men en markering kan vara värdefull inte minst med hänsyn till skyddsombudens behov av ledighet för att besöka olika arbetsplatser inom ett arbetsställe. Vidare behövs en grundläggande bestämmel-

se som utgångspunkt för en motsvarande reglering i fråga om främmande arbetsställen.

Det är i princip två olika slags situationer som är aktuella när det gäller främmande arbetsställen. Det kan vara fråga om gemensamma arbetsställen där den egna arbetsgivaren inte råder. Det kan också vara fråga om ett arbetsställe där inhyrda eller inlånade arbetstagare utför arbete under lokal arbetsledning. I båda dessa situationer finns det i lika hög grad anledning att ge skyddsombud en särskild tillträdesrätt i förhållande till den som råder över arbetsstället.

Utredningen förordar att bestämmelser i dessa avseenden införs i arbetsmiljölagen.

Det kan diskuteras om tillträdesrätten på samma sätt som i förtroendemannalagen bör villkoras av att betydande hinder inte uppstår för arbetets behöriga gång. Utredningen har stannat för att inte föreslå någon sådan begränsning. I bestämmelsen förordas en hänvisning till vad som behövs för att skyddsombudsuppdraget skall kunna fullgöras. Detta får anses tillräckligt för att förebygga onödiga störningar i arbetet.

Önskemål har framställts om en rätt även för skyddskommittéledamöter att få tillträde till främmande arbetsställen. Utredningen har förståelse för att det i vissa fall kunde vara en fördel att ha ett lagstöd för att exempelvis företa skyddsronder på främmande arbetsställen med deltagande av skyddskommittéledamöter. En bestämmelse om generell tillträdesrätt för skyddskommittéledamöter skulle dock enligt utredningens mening föra alltför långt. En

mera preciserad bestämmelse om en begränsad tillträdesrätt framstår å andra sidan som något av en överreglering på en punkt som dock jämförelsevis inte kan ha någon stor betydelse. Det kan också erinras om 6 kap. 6 § där en bestämmelse om skyddsombuds rätt till information tagits upp utan att motsvarande rätt införts för skyddskommittéledamöter. Utredningen anser att man på samma sätt bör avstå från att reglera skyddskommittéledamöters tillträdesrätt till främmande arbetsställen. I stället finns utrymme för parterna att ta ställning med hänsyn till omständigheterna.

Även en rätt för arbetsgivare att få tillträde till främmande arbetsställen har diskuterats inom utredningen. Utredningen anser dock att skäl saknas att i arbetsmiljölagen reglera förhållandet mellan olika företag på denna punkt.

Utredningens förslag innehåller därför inga bestämmelser om skyddskommittéledamöter eller arbetsgivares rätt att få tillträde till främmande arbetsställen.

3.10.8 Överensstämmelse med EG-direktiv

Inriktningen av utredningens förslag överensstämmer i hög grad med de direktiv, som redovisats i avsnitt 3.9, vad gäller inhyrd och inlånad arbetskraft samt arbete på gemensamma arbetsställen.

4. Produktsäkerhet

4.1 Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen har alltsedan sin tillkomst innehållit regler om skyldigheter för leverantörer av tekniska anordningar och farliga ämnen. Bestämmelser finns nu i 3 kap. 8 och 9 §§. Ändringar som gällde produktinformation och information vid marknadsföring fördes in i dessa paragrafer år 1991. Samtidigt infördes en regel i 3 kap. 10 § om skyldighet för leverantören av en produkt att se till att produktens förpackning inte medför risker liksom en regel i 7 kap. 4 § som ger tillsynsmyndigheten rätt att kräva att leverantören av en teknisk anordning eller ett farligt ämne lämnar myndigheten upplysning om till vilka produkten överlåtits eller upplåtits.

Att tillsynsmyndigheterna (yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen) har möjlighet att ingripa med tvångsmedel för att genomdriva efterlevnaden följer av 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen. Det kan exempelvis handla om förbud att leverera eller hyra ut en farlig produkt eller åläggande att lämna viss information i samband med marknadsföringen. Åtgärder i fråga om en vara som redan levererats kan däremot inte åläggas leverantören med stöd av arbetsmiljölagstiftningen. I stället kan krav som gäller anordningen eller ämnet riktas mot den arbetsgivare eller egenföretagare som använder produkten i sin verksamhet.

Av de grundläggande reglerna i arbetsmiljölagen följer (se t.ex. prop. 1976/77:149 ss 264–270) att lagens regler gäller varje produkt som i större eller mindre utsträckning används yrkesmässigt.

Med stöd av bemyndigandebestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljöförordningen samt motsvarande

äldre bestämmelser har en rad föreskrifter meddelats om bl.a. typgodkännande som förutsättning för leverans eller ibruktagande samt om första besiktning av individuella anordningar som förutsättning för att de skall få tas i bruk.

Typgodkännande kan meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen eller riksprovplats som utsetts enligt lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning. Första besiktning utförs alltid av riksprovplats. Regler om obligatoriskt typgodkännande finns beträffande ett stort antal maskiner, byggnadsställningar m.m. Individuell första besiktning krävs bl.a. i fråga om vissa tryckkärl, lyftanordningar och entreprenadmaskiner.

Systemet med förhandsgodkännande eller första besiktning genom myndighet eller riksprovplats är på väg att avvecklas för att ersättas med ett system för förhands- och marknadskontroll på motsvarande sätt som gäller inom EG (se nedan).

4.2 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (1988:1604), som trädde i kraft den 1 juli 1989, gäller varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

Enligt lagen kan Marknadsdomstolen ålägga en näringsidkare att lämna säkerhetsinformation beträffande en produkt som skall levereras eller meddela honom förbud att tillhandahålla produkten. Som ovan nämnts ger arbetsmiljölagen motsvarande möjligheter i fråga on pro-

dukter som används yrkesmässigt dock med den skillnaden att det är tillsynsmyndigheterna som har den ifrågavarande befogenheten.

Produktsäkerhetslagen ger vidare - i motsats till arbetsmiljölagen - möjligheter till ingripande i fråga om redan levererade produkter. Således kan Marknadsdomstolen ålägga en näringsidkare att lämna varningsinformation beträffande en produkt som visat sig medföra risk. Domstolen kan även ålägga honom att återkalla varan varmed avses att antingen avhjälpa felet (rättelse) eller att ta tillbaks varan och leverera en felfri (utbyte) eller att ta tillbaks varan och lämna ersättning (återgång).

Tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen är Konsumentverket. En myndighet som enligt en annan författning skall se till att regler om produktsäkerhet beträffande vissa varor efterlevs är dock tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen när det gäller dessa varor.

Ett ärende angående ingripande enligt produktsäkerhetslagen påbörjas normalt med att respektive tillsynsmyndighet tar upp en förhandling enligt 16 § i lagen med näringsidkaren angående behövliga åtgärder. Anser tillsynsmyndigheten att åläggande eller förbud behövs skall myndigheten överlämna frågan till Konsumentombudsmannen (KO) som kan ansöka hos Marknadsdomstolen om förbud eller åläggande. KO kan också, om fallet inte är av större vikt, meddela informationsföreläggande, förbudsföreläggande eller återkallelseföreläggande förenat med vite mot näringsidkaren, vilket dock blir gällande endast under förutsättning att denne godkänner föreläggandet.

Enligt vad som inhämtats från Marknadsdomstolen har sedan produktsäkerhetslagen trädde i kraft den 1 juli 1989 inget fall rörande återkallelse och endast ett fall rörande varningsinformation behandlats av domstolen.

Från KO:s sekretariat har uppgetts att KO i inget fall meddelat föreläggande om återkallelse och endast i ett fall meddelat föreläggande om varningsinformation.

Ett stort antal fall har däremot varit föremål för förhandling mellan Konsumentverket och olika näringsidkare och utmynnat i frivilliga åtgärder från näringsidkarens sida.

Produktsäkerhetslagen ses över av den nyligen tillsatta Produktsäkerhetsutredningen (Dir. 1993:46). Enligt sina direktiv skall utredningen lämna förslag som behövs med hänsyn dels till EG:s regler dels till skyddet mot skador då varor och tjänster nyttjas i offentlig verksamhet. Med offentlig verksamhet avses härvid verksamhet där individen har ett kundliknande förhållande till det offentliga, t.ex. sjukvård. Utredningens arbete skall vara slutfört senast den 1 juli 1994.

Marknadsdomstolens roll har nyligen berörts i en departementspromemoria om specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Enligt promemorian bör närmare överväganden anstå bl.a. i avvaktan på resultaten från den pågående Marknadsföringsutredningen (Dir. 1991:70).

Även KO:s roll är föremål för utredning. Frågan utreds av Konsumentpolitiska kommittén (Dir. 1992:63). Enligt direktiven skall kommittén bl.a. analysera KO:s roll och verksamhet samt överväga om det finns skäl att ändra KO:s uppgifter för att få till stånd en anpassning till områden som ter sig konsumentpolitiskt angelägna men som i dag ligger utanför KO:s tillsyn. Kommitténs arbete skall vara avslutat senast den 1 september 1993.

4.3 Produktkontroll enligt EG:s regler

EES-avtalet bygger på förutsättningarna att berörda EFTA-stater skall tillämpa de i avtalet upptagna rättsakterna på samma sätt som EG:s medlemsstater. Detta innebär att Sverige vid ett ikraftträdande av avtalet är skyldigt att omedelbart införliva de upptagna rättsakterna med svensk rätt.

De EG-regler som gäller produktsäkerheten finns främst i direktiv från EG-rådet angående produkters utformning. Att ta i betraktande i sammanhanget är i första hand direktiv som antagits enligt den metod som presenterades i EG:s s.k. vitbok år 1985 (the New approach). Hittills har ett tiotal sådana dirketiv trätt i kraft inom bl.a. områdena maskiner, personlig skyddsutrustning, elmateriel, enkla serietillverkade tryckkärl, byggprodukter och leksaker. Dessa direktiv omfattas av EES-avtalet. Härtill kommer EG:s direktiv om allmän produktsäkerhet som antogs den 29 juni 1992 och träder i kraft den 29 juni 1994. Detta direktiv omfattas inte av EES-avtalet men förutsätts omfattas av ett kommande tilläggsavtal.

Genom främst en resolution av EG-rådet år 1989 om en s.k. helhetssyn för bedömning av överensstämmelse (the Global approach) har det införts gemensamma kontrollformer för New approach-direktiv. Tillverkarens egenkontroll, i kombination med en försäkran från denne att kraven uppfyllts, skall normalt vara tillräckligt för att ge marknadstillträde i hela den inre marknaden.

Denna ordning lägger ett ökat ansvar på de enskilda tillverkarna och importörerna. Den innebär också att en medlemsstat utan förnyad prövning skall godta intyg om överensstämmelse som utfärdats av anmälda organ i andra länder.

För att säkerställa att aktörerna verkligen lever upp till det ansvar som lagts på dem krävs att medlemsstaterna aktivt övervakar att de produkter som finns på marknaden uppfyller kraven. Detta tar sig främst uttryck i två bestämmelser som båda regelmässigt återfinns i direktiv enligt New approach.

Den ena bestämmelsen är en grundregel om att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att produkten kan släppas ut på marknaden eller tas i bruk endast om den uppfyller tillräckliga säkerhetskrav. Hur detta skall förverkligas genom nationella föreskrifter och tillsynsinsatser överlämnas till de olika staterna att avgöra. Den enskilda staten kan dock inte kräva förhandskontroll utöver vad direktivet föreskriver. Detta innebär att medlemsstatens kontrollinsatser kan sättas in först när produkten befinner sig ute på marknaden.

Den andra bestämmelsen som regelmässigt återfinns i New approach-direktiven brukar kallas säkerhetsklausulen (the Safeguard clause). Bestämmelsen innebär att en medlemsstat är skyldig att från marknaden ta bort en produkt som är kontrollerad och EG-märkt enligt direktivet men som ändå visat sig vara farlig vid avsedd användning. En stat som vidtar en sådan åtgärd skall omedelbart informera EG-kommissionen och därvid särskilt ange om åtgärden beror på brister i harmoniserade standarder, felaktig tillämpning av sådana standarder eller att det rör sig om en produkt som inte är tillverkad enligt standard och som inte heller följer kraven i direktivet. Därefter skall kommissionen ta upp diskussioner med de berörda parterna. Anser kommissionen att åtgärden var befogad skall den omedelbart informera samtliga medlemsstater. Om det föreligger en brist i en standard som reglerar produkten skall åtgärder vidtas för att ändra denna.

Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet gäller alla produkter som i någon utsträckning är avsedda för konsumenter eller sannolikt kommer att användas av konsumenter. I den mån produktsäkerhetsdirektivet är mer detaljerat kommer det att komplettera de särskilda produktdirektiven. Detta är fallet exempelvis när det gäller regler om marknadskontroll.

Enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet skall medlemsstaterna se till att det finns myndigheter som kan vidta bl.a. följande åtgärder för att upprätthålla kravet på säkra produkter:

— kräva att personer som kan utsättas för en fara från en produkt varnas på lämpligt sätt, bl.a. skall varning genom publicering kunna krävas

— åstadkomma ett effektivt och omedelbart tillbakadragande av farliga produkter som redan finns på marknaden och om det är nödvändigt förstörande av produkterna.

De ovannämnda åtgärderna skall kunna riktas mot tillverkare, distributörer och när det behövs även andra personer.

Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) har i februari 1993 till regeringen lämnat en rapport angående marknadskontroll till följd av anpassningen till EG-reglerna (SWEDAC DOC 93:7). Enligt rapporten bör marknadskontrollen anförtros de myndigheter som har det säkerhetsmässiga tillsynsansvaret i övrigt. Övergången från förhandskontroll till marknadskontroll anses härvid inte vara något skäl att förändra den fördelning av myndighetsansvaret som redan är etablerad och som följs i samband med att produktdirektiven förs in i svenska författningar. En

väsentlig del av marknadskontrollen är enligt rapporten att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga sanktionsmöjligheter. Kan produktens användning leda till allvarliga skador måste myndigheten kunna vidta mer kraftfulla åtgärder, exempelvis att förbjuda tillhandahållande eller försäljning, att kräva att varningsinformation går ut t.ex. genom publicering eller att kräva tillbakadragande av en produkt som finns på marknaden.

4.4 Yttrande från Arbetarskyddsstyrelsen

Utredningen har från Arbetarskyddsstyrelsen inhämtat yttrande angående behovet av möjlighet till åläggande om återkallelse av bristfälliga produkter och åläggande om varningsinformation på arbetsmiljöområdet.

Arbetarskyddsstyrelsen har i skrivelse den 15 juni 1993 anfört följande.

> "Arbetarskyddsstyrelsen anser att den möjlighet som finns i produktsäkerhetslagen att återkalla bristfälliga produkter samt åläggande om varningsinformation även bör införas på arbetslivsområdet.
>
> Det finns flera exempel från Arbetarskyddsstyrelsens verksamhet (se bilagor), där en sådan lagstiftning skulle varit värdefull i arbetarskyddsverkets tillsyn. Lagen bedöms stärka möjligheterna att agera när produkter med för arbetsmiljön farliga brister har upptäckts. Även om de juridiska möjligheterna att förhindra användningen av en produkt finns redan i dag, har det visat sig att vissa fall varit svåra att komma till rätta med.

Om möjligheten finns bedöms detta även ha en förebyggande verkan på tillverkare/leverantörer att se till att inte bristfälliga produkter kommer ut på marknaden."

I det material som bilagts yttrandet anges ett antal exempel på fall där förstärkt möjlighet att ingripa mot tillverkare eller leverantör av en produkt skulle ha varit värdefull. Det anges också att många fler exempel skulle ha kunnat nämnas. Som exempel nämns:

- automatiserade maskiner som saknar skydd
- maskiner med veka eller icke hållbara skydd
- maskiner med brister i styrsystem
- maskiner med allvarliga tillverkningsfel (bristfälliga svetsar, materialfel etc.)
- bristfälliga skyddsräckesstolpar och skyddsräcken
- arbetsbockar som avvikit från typgodkänt utförande
- bristfällig konsol för schaktställning.

4.5 Utredningens överväganden och förslag

EG:s produktdirektiv efter år 1985 ställer krav på medlemsstaterna att bedriva en effektiv marknadskontroll. I det allmänna produktsäkerhetsdirektivet ställs preciserade krav på vilka åtgärder staternas myndigheter skall kunna vidta för att upprätthålla kravet på säkra produkter. Av de där uppräknade befogenheterna saknas i arbetsmiljölagen möjligheterna att kräva

— varningsinformation, t.ex. genom publicering, beträffande levererade produkter,
— tillbakadragande av farliga produkter samt
— förstörande av produkter.

Genom ett EES-avtal blir Sverige skyldigt att överföra ett antal produktdirektiv till svenska regler. Ett flertal av dem berör arbetsmiljöområdet. Sverige kommer med hänsyn till EES-avtalet sannolikt att åta sig att även överföra det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Detta gäller visserligen primärt konsumentområdet men eftersom det omfattar alla produkter som i någon utsträckning är avsedda för konsumenter kommer också ett stort antal produkter som används yrkesmässigt att ingå.

Arbetarskyddsstyrelsen har påvisat att det finns ett praktiskt behov av bestämmelser om varningsinformation och återkallelse även på arbetsmiljöområdet. Vidare följer av EG:s ovan beskrivna regler krav på marknadskontroll, dvs. hinder mot att farliga produkter släpps ut på marknaden och tas i bruk samt möjlighet att rensa marknaden från sådana produkter. Som en följd av EES-avtalet kan den omfattande förhandskontroll som finns i Sverige exempelvis i fråga om maskiner komma att försvinna och ersättas av ett ansvar för tillverkaren eller importören kombinerat med en marknadskontroll.

Det kan konstateras att produktsäkerhetslagen innehåller - förutom samma möjlighet som arbetsmiljölagen att ingripa mot försäljning och att ställa krav på information vid marknadsföringen - även de möjligheter att ingripa mot redan levererade produkter som Arbetarskyddsstyrelsen efterlyst på arbetmiljöområdet.

Utredningen anser mot denna bakgrund att instituten varningsinformation och återkallelse bör införas även på arbetsmiljöområdet. I prin-

cip bör härvid bestämmelserna kunna utformas på samma sätt som i produktsäkerhetslagen.

De ifrågavarande tillsynsåtgärderna enligt produktsäkerhetslagen riktas mot näringsidkare. När det gäller arbetsmiljöområdet är det enligt utredningens mening naturligt att åtgärdernas adressat blir densamme vid återkallelse och varningsinformation som vid säljförbud och liknande. Utredningen förordar därför att åtgärderna enligt arbetsmiljölagen riktas mot den som har leverantörsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ arbetsmiljölagen.

Enligt produktsäkerhetslagen ligger befogenheten att kräva varningsinformation eller återkallelse hos Marknadsdomstolen. KO för talan hos domstolen. Han kan också utfärda föreläggande som dock måste godkännas av den tillverkare eller leverantör som det riktar sig till.

Befogenheten att kräva produktinformation vid marknadsföring och att förbjuda leverans ligger på arbetsmiljöområdet hos tillsynsmyndigheterna i motsats till vad som gäller enligt produktsäkerhetslagen där även sådana befogenheter ligger hos Marknadsdomstolen.

Vid återkallelse kan en del av bedömningen komma att handla om vissa frågor av ekonomisk och civilrättslig art. Tyngdpunkten ligger dock på den säkerhetsmässiga bedömningen. Denna bedömning kan när det gäller t.ex. industriella anläggningar vara av helt annat slag än när det gäller konsumentprodukter. Dessutom ger en farlig produkt i de flesta fall samtidigt upphov till frågor om säljförbud och om varningsinformation eller återkallelse. Avgörandena måste grundas på samma säkerhetsmässiga bedömning och bör därför på arbetsmiljöområdet ligga hos en tillsynsmyndighet enligt arbetsmiljölagen även när det gäller beslut om varningsinformation och återkallelse.

Vid såväl återkallelse som varningsinformation handlar det om produkter som säljs över hela eller stora delar av landet. Ärendena kan som ovan antytts resa frågor som ligger utanför det egentliga arbetsmiljöområdet. Båda dessa förhållanden talar för att den ifrågavarande bedömningen görs av Arbetarskyddsstyrelsen och ej av yrkesinspektionen. Utredningen förordar således att befogenhet att meddela åläggande om varningsinformation och om återkallelse på arbetsmiljöområdet läggs enbart på Arbetarskyddsstyrelsen.

Det kan i sammanhanget nämnas att utredningen föreslår ändrade bestämmelser om överklagande. Enligt förslaget blir det möjligt att överklaga Arbetarskyddsstyrelsens beslut till förvaltningsdomstol, se avsnitt 6.

5. Sanktioner

5.1 Gällande bestämmelser

Huvudparten av föreskrifterna i arbetsmiljölagstiftningen är inte direkt straffsanktionerade. Ett direkt straffhot inträder inte förrän yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen i det enskilda fallet har meddelat ett föreläggande eller ett förbud. Den som bryter mot ett föreläggande eller ett förbud kan enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Förelägganden och förbud kan också förenas med vite som sätts ut på förhand. När vite sätts ut skall det enligt lagen (1985:206) om viten fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. En tillsynsmyndighet kan välja mellan att sätta ut vite och att meddela föreläggande eller förbud utan vite. Har vite inte satts ut inträder i stället automatiskt straffhot enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen. Om vite har satts ut kan å andra sidan inte dömas till straff.

Vissa föreskrifter i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och Arbetarskyddsstyrelsens kungörelser är direkt straffsanktionerade. Straffbestämmelser finns i 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år respektive enbart böter beroende på vilken föreskrift som avses. Det rör sig här huvudsakligen om föreskrifter om vissa formella förfaranden och om vissa preciserade villkor eller förbud enligt 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Utmärkande för dessa föreskrifter är vidare att det föreskrivna handlingsmönstret är så fixerat att det är förhållandevis lätt att avgöra om en överträdelse har

skett. Direkta straffpåföljder i arbetsmiljölagstiftningen finns också när det gäller vissa minderårigbestämmelser m.m.

Arbetsmiljölagens sanktionssystem kompletteras av en bestämmelse i 3 kap. 10 § brottsbalken om arbetsmiljöbrott. Enligt bestämmelsen kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som enligt arbetsmiljölagen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall dömas för arbetsmiljöbrott, om någon till följd därav avlider, skadas eller utsätts för fara. Straffskalan vid arbetsmiljöbrott överensstämmer med vad som gäller för brottsbalksbrotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan.

Påföljder i form av böter eller fängelse riktar sig alltid mot den fysiska person som har det straffrättsliga ansvaret för gärningen. Vite kan däremot riktas omedelbart mot en juridisk person (aktiebolag, kommun etc.). Staten kan inte föreläggas vite.

Andra påföljder vid överträdelser av arbetsmiljölagstiftningen är förverkande och företagsbot.

Enligt 8 kap. 4 § arbetsmiljölagen kan förverkande ske av en anordning eller ett ämne som använts i strid mot förbud enligt lagen, om det inte är uppenbart oskäligt. Alternativt kan motsvarande värde förverkas.

Bestämmelser om förverkande finns också i 36 kap. 4 § brottsbalken. Enligt det lagrummet skall värdet av de ekonomiska fördelar som uppkommit till följd av ett brott förklaras förverkade, om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet.

Företagsbot kan enligt 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas en näringsidkare, t.ex. ett aktiebolag, för brott som begåtts i verksamheten. Brottsligheten skall ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda

skyldigheter som är förenade med verksamheten eller på annat sätt vara av allvarligt slag. En ytterligare förutsättning är att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall inte dömas ut om det skulle vara uppenbart oskäligt. Företagsbot skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. Den kan efterges eller sättas ned om näringsidkaren eller företrädare för denne döms till påföljd för brottet eller om brottet medför annan rättsverkan för näringsidkaren.

5.2 Arbetsmiljölagens förarbeten

Sanktionssystemets utformning diskuterades ingående i arbetsmiljölagens förarbeten. Framför allt behandlades frågan om föreskrifterna i arbetsmiljölagstiftningen borde förenas med direkt straffpåföljd eller om de i stället borde sanktioneras genom att tillsynsmyndigheterna vid behov meddelar föreläggande eller förbud (prop. 1976/77:149 s. 367–374).

Ett system som främst bygger på föreläggande eller förbud förordades bl.a. på den grunden att det gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att få till stånd arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Deras resurser behöver då inte splittras på utredningar i efterhand av om en direkt straffbelagt föreskrift har överträtts. Förhållandena i arbetslivet är ofta alltför skiftande för att det skall vara lämpligt att reglera i detalj. Föreskrifter kan utformas mera generellt om de inte är förenade med direkt straffpåföljd. Det ansågs därför vara en fördel om avvägningar av kraven enligt en föreskrift görs av tillsynsmyndigheterna under medverkan av arbetsmarknadens parter och inte i ett straffrättsligt förfarande. (Tidigare bestämmelser om utseende av ledamöter i tillsynsmyndig-

heternas beslutande organ efter förslag av arbetsmarknadsparterna har numera upphävts, se avsnitt 6.) Vidare pekades på att förelägganden och förbud kan förenas med lämpligt avgränsade viten.

I fråga om sanktionsavgifter diskuterades (a.a. s. 327) möjligheten att fastställa straffavgift för juridiska personer, i första hand för att upprätthålla principen att åsidosättande av arbetsmiljölagens regler inte får ge ekonomisk vinst. Det hänvisades till att hithörande frågor övervägdes av utredningen (Ju 1973:11) om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet. Samtidigt framhölls att frågan om straffavgifter är komplicerad inte minst av det skälet att lagstiftningen bör vara förebyggande och inriktad på att förbättringar skall ske av arbetsmiljön.

5.3 1991 års ändringar i arbetsmiljölagen

Bestämmelsen om arbetsmiljöbrott infördes i brottsbalken år 1991 (prop. 1990/91:140) på grundval av Arbetsolycksutredningens betänkande (SOU 1988:3) Arbetsolycka – "olycka" eller arbetsmiljöbrott?.

Samtidigt infördes i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen bl.a. regler om internkontroll. Reglerna grundade sig på överväganden av Arbetsmiljökommissionen i betänkandet (SOU 1990:49) Arbete och hälsa. I fråga om sanktionssystemet i arbetsmiljölagen anförde kommissionen bl.a. följande (a.a. s. 113 och 178).

> "Kommissionen vill med anledning av förslagen om internkontroll särskilt uppmärksamma behovet av att överväga sanktioner om åtgärdsplaner inte upprättas eller om dessa planer inte följs. En väg

kan vara att ge tillsynsmyndigheten rätt att besluta om sanktionsavgift.

Man bör också pröva att i ökad utsträckning använda sig av sanktionsavgifter vid överträdelse av ASS föreskrifter. Företrädesvis skulle sådana avgifter kunna användas som sanktion vid överträdelse av olika slags ordningsföreskrifter.

Kommissionen menar också att tillämpningen av vitessystemet behöver ses över.

Liksom arbetsolycksutredningen anser arbetsmiljökommissionen att möjligheterna att döma ut företagsbot bör kunna tillämpas i högre grad än i dag och bidra till att fler arbetsmiljöbrott blir beivrade.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Tidsramen för kommissionens uppdrag har inte medgivit en fördjupad analys av behovet av nya eller ändrade sanktioner i det förebyggande och rehabiliterande arbetet. Kommissionen anser därför att -.-.-.-.-.- sanktionsfrågorna behöver ses över ytterligare.

Frågor som bör uppmärksammas i översynen är bl.a. sanktioner om åtgärdsplaner inte upprättas eller om dessa planer inte följs; användning av sanktionsavgifter vid överträdelse av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter; hur möjligheterna att använda viten och företagsbot tillämpas i praktiken."

Angående sanktioner, ifall kraven på handlingsplaner och andra åtgärder som ingår i internkontrollen inte följs, anförde föredragande departementschefen i nämnda prop. 1990/91:140 följande (s. 43).

"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. 2a § i arbetsmiljölagen faller internkontrollen under lagens sanktionssystem. Yrkesinspektionen kan vid över-

> trädelse 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."

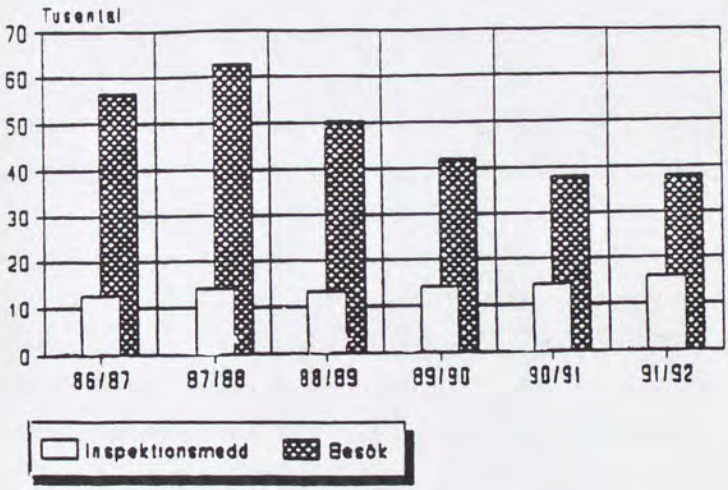
Propositionen innehöll inte heller i övrigt några förslag till ändringar i arbetsmiljölagens sanktionssystem. Det hänvisades emellertid till Arbetsmiljökommissionens uttalanden om behovet av en översyn av arbetsmiljölagens sanktionsbestämmelser. I anslutning härtill förutskickades en översyn av effektiviteten i arbetsmiljölagens sanktionssystem. Detta uttalande har följts upp genom det uppdrag som getts åt Arbetsmiljölagsutredningen.

5.4 Användning av olika sanktioner

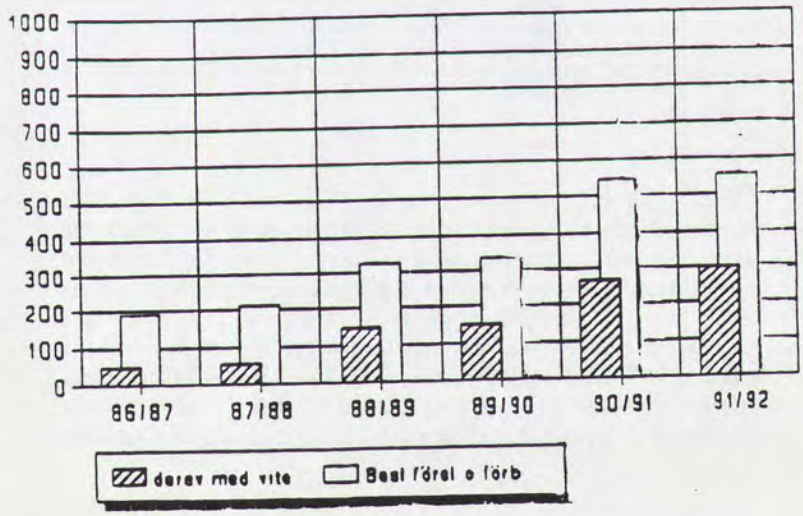
5.4.1 Förelägganden och förbud

Olika tillsynsaktiviteter från yrkesinspektionens sida redovisas i nedanstående tabeller 1 och 2 som avser budgetåren 1986/87 – 1991/92. Tabellerna är hämtade ur yrkesinspektionens verksamhetsrapport för budgetåret 1991/92.

Tabell 1. ANTAL BESÖK OCH INSPEKTIONSMEDDELANDEN



Tabell 2. ANTAL FÖRELÄGGANDEN OCH FÖRBUD



Av tabell 1 framgår att antalet inspektionsmeddelanden från yrkesinspektionen under hela perioden legat har runt 12 150 per år. Inspektionsmeddelanden är meddelanden som lämnas då yrkesinspektionen vid ett besök på ett arbetsställe funnit förhållanden som skall ändras för att uppfylla arbetsmiljökraven och som inte kan rättas till omedelbart vid besöket.

Antalet besök av yrkesinspektionen har minskat något från drygt 60 000 till knappt 40 000. En förklaring till att besöken blivit färre är enligt nämnda rapport att arbetsställen med svåra riskbilder i arbetsmiljön besökts i stor utsträckning, vilket i sin tur medfört att tiden för såväl besöket som för ärendehandläggningen inklusive uppföljning och avslutning har ökat.

Av tabell 2 framgår att antalet meddelade förelägganden och förbud ökat från knappt 200 till ca 550. Användningen av vite har ökat från ca 50 fall till ca 300 fall 1991/92.

Bakgrunden till förhållandet mellan antalet besök, inspektionsmeddelanden och fall då tvångsmedel använts belyses vidare i Arbetarskyddsverkets (Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens gemensamma) verksamhetsberättelse för budgetåret 1991/92 varur följande kan citeras:

> "Som framgår...har andelen besök som leder till krav ökat markant under de senaste åren, bl. a. till följd av förbättrade former för prioritering och urval av tillsynsobjekt. Ca 57 procent av besöken leder till krav, om vid beräkningen tas bort sådana besök, t. ex. för uppföljning m.m., som normalt inte resulterar i inspektionsmeddelanden. Samma utveckling återspeglas också i yrkesinspektionens användning av tvångsmedel. När yrkesinspektionen med ökad precision tar sig an de besvärligaste arbetsställena, blir det också vanligare med situationer då föreläggande

eller förbud måste användas för att inom rimlig tid åstadkomma nödvändiga åtgärder i arbetsmiljön."

Det kan således konstateras att yrkesinspektionens tillsyn alltmer koncentreras till arbetsställen med svåra riskbilder vilket gör ärendena mer komplicerade. Mot bakgrund av yrkesinspektionens princip att följa upp de krav som inspektionen ställt synes en rimlig förklaring till det relativt ringa antalet fall då tvångsmedel använts vara att i inspektionsmeddelanden ställda krav leder till efterrättelse utom i undantagsfall. Detta måste naturligtvis ses mot bakgrund av de sanktionsmöjligheter som finns att ta till om det skulle behövas.

Tabell 3 nedan bygger på sammanställningar som gjorts vid Arbetarskyddsstyrelsen angående domstolsprövning av överträdelser av föreläggande eller förbud enligt arbetsmiljölagen.

TABELL 3
DOMAR ANGÅENDE FÖRELÄGGANDEN OCH FÖRBUD ENLIGT ARBETSMILJÖLAGEN

	1989	1990	1991	1992
Böter överstigande 40 dagsböter	2		2	0
40 dagsböter eller lägre	2	2	1	1
Åtalet ogillat	1	0	0	0
Vite utdömt	4	4	13	22
Vite ej utdömt	0	4	3	4

Av tabellen framgår att antalet domar där straff utdömts under perioden är ringa. Vitet dominerar numera bland de utdömda påföljderna (22 av 23 utdömda påföljder år 1992).

Utdömda straff enligt tabell 3 utgjordes i samtliga fall av bötesstraff.

Storleken av de 22 vitesbelopp som utdömdes under år 1992 framgår av tabell 4. I elva fall har förelagt vite jämkats av domstolen.

TABELL 4
UTDÖMDA VITEN ÅR 1992

Vitesbelopp kr	Antal ärenden
3 000	1
5 000	2
10 000	4
15 000	2
40 000	2
50 000	2
60 000	1
100 000	2
150 000	2
600 000	1

Utredningen har granskat de domar under 1992 då vite ej utdömts eller har jämkats. I de fyra fall då vite ej utdömts har detta i tre fall berott på formella brister (fel adressat eller bristande angivelse av krav) och i ett fall på bristande bevisning. Även de elva domar där vitet jämkats har studerats. I tio fall angavs som skäl för jämkningen att de begärda åtgärderna helt eller delvis vidtagits, fast efter utgången av den i föreläggandet eller förbudet utsatta tiden. I ett fall var åtgärderna ännu ej vidtagna vid tiden för domen men dröjsmålet bedömdes som ursäktligt.

Det förhållandet att mindre än fem procent av de beslutade föreläggandena och förbuden lett till domstolsprövning är ett tecken på att förelägganden och förbud normalt efterföljs. Motsvarande synes vara fallet med inspektionsmeddelandena, eftersom antalet beslutade förelägganden och förbud är obetydligt (ca fyra procent) jämfört med antalet inspektionsmeddelanden (tabell 1 och 2).

Det kan vidare konstateras att bland de beslutade tvångsåtgärderna används vite numera i drygt hälften av fallen (ca 300 av 550 fall 1991/92) medan vitets dominans i de fall som lett till fällande domar är nästan total. En möjlig förklaring till vitets dominans bland de fall som gått till domstol kan vara att vite dominerar i de komplicerade ärenden där en kraftigare påtryckning behövs och att det främst är i dessa fall som överträdelse av föreläggandet eller förbudet sker.

Utredningen har genom en enkät inhämtat synpunkter från yrkesinspektionen angående användningen av föreläggande och förbud. Svar har kommit in från 16 av 19 distrikt. Tretton distrikt har uttalat sig om vitessanktionen. Sju säger sig alltid eller normalt använda vite då en starkare påtryckning behövs. Ett säger sig konsekvent alltid använda vite utom mot statliga arbetsgivare. Fyra uppger sig ofta använda vite i samband med föreläggande men sällan vid förbud.

5.4.2 Överträdelser av direkt straffsanktionerade föreskrifter

I tabell 5 redovisas antalet domar efter åtal enligt direkt straffbelagda bestämmelser i arbetsmiljölagen, fördelade efter påföljd. Uppgifterna är hämtade ur sammanställningar som gjorts hos Arbetarskyddsstyrelsen.

Som ogillat åtal räknas endast domar där åtalet ogillats mot samtliga åtalade. När flera åtalats redovisas endast den strängaste påföljden.

TABELL 5
DOMAR AVSEENDE DIREKT STRAFFBELAGDA BESTÄMMELSER I ARBETSMILJÖLAGEN

	1989	1990	1991	1992
Villkorlig dom			1[1]	
Böter överstigande 40 dagsböter	2	5	7[2]	4
40 dagsböter eller lägre bötesstraff	39	34	43	37
Åtalet ogillat	7	8	7	5
Påföljdseftergift				1

I tabell 6 redovisas till vilka typer av brott domarna enligt tabell 5 antalsmässigt hänför sig.

[1] Påföljden avser även annat brott.

[2] I två fall avser påföljden även annat brott.

TABELL 6

FÄLLANDE DOMAR ENLIGT TABELL 5 , TYP AV BROTT

	1989	1990	1991	1992
Brott mot regler om:				
Besiktning av tekniska anordningar	9	7	9	18
Tillstånd till asbesthandling	20	12	21	7
Skyldighet att lämna underrättelse eller anmälan till yrkesinspektionen	5	3	7	4
Arbete av minderåriga	3	12	8	5
Läkarundersökning	4	2	1	2
Övrigt	0	3	5	5

Under åren 1989–1992 ogillades åtal enligt bestämmelser som är direkt straffsanktionerade i arbetsmiljölagen i sammanlagt 27 fall. Påföljdseftergift medgavs i ett fall. De fall som hänför sig till år 1992 har närmare studerats. De avser fem ogillade åtal och en påföljdseftergift. I de fall då åtalet ogillades angavs skälet i ett fall vara att någon brottslig gärning inte förelåg (den person som hanterat asbest var ej arbetstagare). I två fall kontaterades att brottet berott på att den tilltalade ej känt till bestämmelserna vilket angavs som ursäktligt (fallen gällde kontroll av mikrovågsugn och besiktning av hiss). I två fall

kunde det inte fastställas vilken person som var skyldig till oaktsamhet (fallen gällde asbesthantering och minderårigreglerna). I det fall då påföljdseftergift medgavs ansågs oaktsamhet ha förekommit men den ansågs som ursäktlig (fallet gällde asbesthantering).

Ingen överträdelse av besiktningsreglerna, reglerna om underrättelse och anmälan eller reglerna om läkarundersökning ledde till svårare påföljd än 40 dagsböter. När det gäller reglerna om tillstånd till asbesthantering var påföljden i sex fall strängare än 40 dagsböter. I fråga om reglerna om minderåriga låg 16 fall över 40 dagsböter. Annan påföljd än bötesstraff har under tidsperioden inte förekommit beträffande de nämnda brottskategorierna.

Den bestämmelse om arbetsmiljöbrott som infördes i brottsbalken med ikraftträdande från och med den 1 juli 1991 har enligt uppgift från rättsenheten vid Arbetarskyddsstyrelsen endast tillämpats i tre fall.

5.4.3 Anmälda brott och meddelade domar

I Arbetsolycksutredningens betänkande (SOU 1988:3) Arbetsolycka – "olycka" eller arbetsmiljöbrott? behandlades handläggningen hos polis, åklagare och domstolar av brottsbalksbrott på arbetsmiljöområdet. En redogörelse för inhämtade uppgifter finns i betänkandet s. 58–86.

Arbetsmiljölagsutredningen har gjort vissa jämförelser mellan antalet anmälda brott och avkunnade domar på arbetsmiljöområdet.

Ur rikspolisstyrelsens statistik kan utläsas antalet årligen anmälda brott mot arbetsmiljölagen. Brott mot föreläggande eller förbud som är förenade med vite innefattas ej i denna statistik. För åren 1989–92 var antalet anmälda brott mot arbetsmiljölagen 513, 328, 334 respektive

299. Detta kan jämföras med att antalet motsvarande åtal under de aktuella åren var 53, 49, 60 respektive 48 (tabell 3 och 5).

Anmälningar till åtal för brottsbalksbrott på arbetsmiljöområdet och anslutande domar har också undersökts. En redovisning finns i tabell 7.

TABELL 7
BROTTSBALKSBROTT SOM GÄLLER ARBETSMILJÖN

	1989	1990	1991	1992
Anmälningar	499	386	231	214
Domar	28	36	42	31
därav:				
fängelse			1	
villkorlig dom	1	4	7	2
Enbart böter				
därav:				
mer än 40 dagsböter	6	10	7	5
40 dagsböter eller mindre	13	8	18	10
Åtalet ogillat	8	14	9	14

Det kan konstateras att antalet fällande domar i förhållande till antalet anmälningar snarare ligger under än över tio procent.

Yrkesinspektionen i Stockholms distrikt har i april 1993 redovisat en undersökning avseende misstänkta överträdelser av arbetsmiljölagstift-

ningen som av distriktet anmälts till åtal. Även brott mot brottsbalken avseende arbetsmiljön ingår. Undersökningen avser tiden från och med den 1 januari 1991 till och med den 31 mars 1993. Antalet anmälningar var 179. Av 71 fall där åklagare fattat beslut med anledning av anmälan har 20 fall lett till straffpåföljd, i 20 fall har åklagaren meddelat åtalsunderlåtelser och i 14 fall har åklagaren ansett brott inte kunna styrkas. I tre av fallen har preskription inträffat. Antalet ej avgjorda ärenden är 108 (två anmälningar avsåg två överträdelser). Det anses sannolikt att antalet preskriberade ärenden kommer att öka.

Anmälningarnas fördelning på olika slags gärningar och vilket beslut en anmälan resulterat i framgår av tabell 8.

TABELL 8

DOMAR/BESLUT MED ANLEDNING AV ANMÄLNINGAR 1991-01-01 – 1993-03-31 AV YRKESINSPEKTIONEN I STOCKHOLM

Anmälningar	**Antal**	**Dom/beslut**	**Antal**
Obesiktigat tryckkärl	25	Åtalsunderlåtelse	9
		Brott ej styrkt	9
		Dagsböter, penningböter	5
		Gärningen ej brott	1
		Ej förundersökning	1
Obesiktigad port	5	Dagsböter	2
		Brott ej styrkt	1
		Gärningen ej brott	1
		Åtalsunderlåtelse	1

Anmälningar	**Antal**	**Dom/beslut**	**Antal**
Obesiktigad lyftanordning	8	Dagsböter	5
		Åtalsunderlåtelse	2
		Brott ej styrkt	1
Minderåriga	3	Penningböter	1
		Preskription	1
		Åtalsunderlåtelse	1
Asbest, bly, kvarts m.m.	9	Brott ej styrkt	3
		Åtalsunderlåtelse	3
		Dagsböter	1
		Preskription	1
		Gärningen ej brott	1
Skyddsanordning satt ur funktion	7	Brott ej styrkt	4
		Åtalsunderlåtelse	2
		Dagsböter	1
Annat, exempelvis vållande till kroppsskada, ej anmält nya lokaler till yrkesinspektionen, ej anmält allvarligt olyckstillbud till yrkesinspektionen	16	Dagsböter, penningböter	5
		Brott ej styrkt	4
		Åtalet ogillas	2
		Finns ej hos myndigheten	1
		Gärningen ej brott	1
		Ej förundersökning	1
		Preskription	1
		Åtalsunderlåtelse	1
Summa	73		73

5.4.4 Förverkande

Förverkande har, såvitt framgår av en genomgång av till Arbetarskyddsstyrelsen insända domar, inte använts på arbetsmiljöområdet.

5.4.5 Företagsbot

Företagsbot har endast utdömts vid två tillfällen under åren 1989–1992. I det ena fallet hade en olycka orsakats av att en excenterpress saknade skyddsanordningar. I detta fall ådömdes företagets ägare samtidigt ett personligt bötesstraff. Företagsboten jämkades med hänsyn härtill (Skövde tingsrätt, DB 242/1990). Det andra fallet gällde brott mot ett föreläggande. En kommun ådömdes företagsbot för underlåtenhet att vidta förelagda åtgärder avseende omlastningsstationer för sopor. I detta fall ställdes ingen till personligt ansvar (Hässleholms tingsrätt, DB 108/1991).

5.5 Utredningens överväganden och förslag

5.5.1 Allmänna synpunkter

Arbetsmiljölagen är inriktad på att få till stånd förebyggande och förbättrande åtgärder i arbetsmiljön. Systemet med förelägganden och förbud ingår därför som en naturlig del i lagstiftningen och som en fast grund för tillsynsmyndigheternas verksamhet.

Vite används i icke ringa utsträckning i de förelägganden och förbud som yrkesinspektionen utfärdar. Som framgår av redovisningen i av-

snitt 5.4.1 dominerar förelägganden och förbud utan vite bland beslutade tvångsåtgärder medan förhållandet är det motsatta i fråga om fall som gått till åtal. En sannolik förklaring är att vite huvudsakligen används i de komplicerade ärenden, där en kraftig påtryckning behövs, och att det främst är i dessa fall som överträdelse av föreläggandet eller förbudet sker.

Det finns emellertid på arbetsmiljöområdet överträdelser där föreläggande eller förbud inte är några ändamålsenliga tillsynsinstrument. I 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen finns därför ett antal föreskrifter med direkta straffsanktioner.

Straff, dvs. i första hand böter och fängelse, kan enligt svensk rätt endast fysiska personer ådömas. För brott som begås i näringsverksamhet kan sålunda endast den fysiska person som har det straffrättsliga ansvaret dömas till straff. (Vite – som kan riktas även mot juridiska personer – är av naturliga skäl ej aktuellt när det gäller överträdelser av föreskrifter med direkta straffsanktioner).

Överträdelser av arbetsmiljöbestämmelser begås ofta inom ramen för verksamhet där många människor medverkar. För att straffansvar skall kunna ådömas måste utredning ske av den personliga skuld som en utpekad gärningsman har till det inträffade. Det är ofta svårt. Det kan t.ex. vara osäkert vilket reellt inflytande över händelseförloppet någon som varit formellt ansvarig har haft. Vidare är det ej sällan uppenbart att bristen i arbetsmiljön är resultatet att någon inom företaget gjort sig skyldig till en vårdslöshet. Man vet dock inte vem denne är, s.k. anonym vårdslöshet. Från åklagarhåll har Arbetsmiljölagsutredningen uppmärksammats på hur en klar överträdelse av t.ex. ett besiktningskrav kan kräva en tidsödande förundersökning om var inom företaget vårdslösheten ligger formellt och reellt. Straffrättsligt är detta

avgörande för domstolens bedömning. Resultatet blir ofta frikännande dom eller straff som kan te sig uppseendeväckande låga om man bara ser till händelsen som sådan och bortser från vad som kan styrkas i fråga om uppsåt eller oaktsamhet. Svårigheter av samma art föreligger också inom det yttre miljöområdet och har ur den aspekten behandltas av Miljöskyddsutredningen i betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk.

Det finns även andra sanktioner än vite som kan tillämpas direkt mot företag. De benämns särskild rättsverkan av brott. En sådan sanktion är förverkande som på arbetsmiljöområdet kan avse dels anordning eller ämne som använts i strid mot förbud, dels de vinster som ett företag kan ha uppnått genom brott. Bestämmelserna om förverkande synes inte ha tillämpats inom arbetsmiljöområdet. Arbetsolycksfallsutredningen anförde som en förklaring till detta att ett föreläggande eller förbud med vite torde inneböra ett större tryck på en arbetsgivare än ett hot om eventuellt kommande straff och värdeförverkande (SOU 1988:3 s.158). Enligt Arbetsolycksfallsutredningen kommer förmodligen förverkandebestämmelserna därför inte heller i fortsättningen att spela någon avgörande roll i arbetsmiljölagstiftningens sanktionssystem. Arbetsmiljölagsutredningen har samma uppfattning.

Andra sanktioner, tillhörande kategorin särskild rättsverkan av brott, som kan tillämpas mot företag är dels företagsbot, dels särskilda sanktionsavgifter. Dessa sanktioner behandlas i det följande.

5.5.2 Företagsbot

Den utredning om det ekonomiska sanktionssystemet, som det hänvisades till i arbetsmiljölagens förarbeten (se avsnitt 5.2), redovisades i

betänkandet (DsJU 1978:5) Företagsböter. Det innehöll en kartläggning av möjligheterna att bestraffa juridiska personer. För att underlätta en remissbehandling utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian (DsJU 1979:10) Företagsböter - förslag till lagtexter. Efter remissbehandling utarbetades inom samma departement promemorian (DsJU 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott inom näringsverksamhet. I promemorian föreslogs nya bestämmelser om förverkande. Förslagen ledde till att nya bestämmelser om förverkande infördes i 36 kap. brottsbalken (prop. 1981:3). Arbetet med att finna lämpliga modeller för korporativt ansvar fortsattes emellertid. Kommissionen mot ekonomisk brottslighet fick regeringens uppdrag att ytterligare utreda frågan. Kommissionens förslag i delbetänkandet (DsJU 1984:5) Företagsbot ledde till gällande bestämmelser om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken.

Som exempel på brott där företagsbot kan tillämpas nämns i förarbetena (prop. 1985/86:23 s. 63) brott mot föreläggande eller förbud enligt 8 kap. 1 § eller föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen.

Företagsbot aktualiseras bara om det begåtts ett brott i verksamheten. Samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i ett straffstadgande måste alltså vara uppfyllda. Det uppställs inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott har blivit begånget. Det är naturligtvis sällan möjligt att konstatera brottsligt uppsåt hos en icke identifierad gärningsman. Enligt förarbetena är det emellertid vid oaktsamhetsbrott fullt tänkbart att det står klart att någon i ett företag har handlat vårdslöst utan att det för den skull går att leda i bevis exakt vem denne är. Företagsbot kan då åläggas företaget.

Företagsbot kan även ådömas vid brott mot brottsbalksbrott om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Den nya bestämmelsen om arbetsmiljöbrott (se avsnitt 5.3) avses på ett klarare sätt än tidigare kunna grunda en talan om företagsbot (prop. 1990/91:140 s. 109).

Enligt Arbetsolycksutredningens uppfattning borde företagsbot kunna bli ett mycket verksamt sanktionsmedel mot arbetsmiljöbrott (SOU 1988:3 s. 173).

När det gäller brott mot bestämmelser om den yttre miljön anser å andra sidan Miljöskyddskommittén (SOU 1993:27 Del 1 s. 666 ff.) att lagstiftningen om företagsbot bör ändras för att möjliggöra en vidgad tillämpning av institutet. Enligt kommittén bör detta dock ske utan att företagsbotens karaktär av ett allvarligt klander mot företaget ändras.

En förutsättning för åläggande av företagsbot är enligt 36 kap. 7 § första stycket 1 brottsbalken att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag. Det valda uttrycket "grovt åsidosättande" leder enligt Miljöskyddskommittén till antagandet att begränsningen av företagsbotens tillämpningsområde är mera långtgående än som avsetts. Kommittén föreslår därför att förutsättningen i punkt 1 anges vara att brottsligheten inneburit ett allvarligt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten.

En annan begränsning ligger i bestämmelsen i 36 kap. 7 § första stycket 2 brottsbalken enligt vilken en ytterligare förutsättning är att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Miljöskyddskommittén framhåller att den bevisbörda, som med bestämmelsen nuvarande lydelse åligger åklagaren, visat sig vara alltför svår att uppfylla. Enligt paragrafens andra stycke skall företagsbot inte åläggas om det skulle vara uppenbart

oskäligt att ålägga företagsbot. Det skulle enligt kommitténs mening finnas tillräckliga möjligheter att underlåta att döma till företagsbot om uttrycket "uppenbart oskäligt" byts ut mot enbart "oskäligt". Kommittén föreslår att så sker. Till detta undantag kan då bl.a. föras sådana fall då företagaren gör antagligt att hans organisation varit sådan att han gjort vad som rimligen kunnat krävas för att förebygga brott i verksamheten. Härvid bör enligt kommitténs förslag begränsningen i 36 kap. 7 § första stycket 2 utgå.

Miljöskyddskommittén föreslår vidare att den övre gränsen för företagsbot höjs från tre miljoner kronor till tio miljoner kronor.

Den redovisning av användningen av företagsbot som lämnats i avsnitt 5.4.5 visar att bestämmelserna i 36 kap. 7 § brottsbalken fortfarande tillämpas ytterst sällan. I allvarliga fall av företagsunderlåtelser bör dock enligt Arbetsmiljölagutredningens uppfattning företagsbot kunna bli ett verksamt sanktionsmedel mot arbetsmiljöbrott. De överväganden av Miljöskyddskommittén som redovisats i det föregående har enligt Arbetsmiljölagutredningens uppfattning bäring även på brott inom arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljölagutredningen biträder därför från de synpunkter, som utredningen har att bevaka, det förslag till ändring av brottsbalkens bestämmelser om företagsbot som har framlagts av Miljöskyddskommittén.

5.5.3 Sanktionsavgifter

Gällande riktlinjer

I propositionen om nya förverkandebestämmelser (prop. 1981/82:142 s. 12) påpekades att förslaget i promemorian Ds Ju 1981:3 byggde på

tanken att den generella förverkandebestämmelsen i vissa fall och på särskilda områden skulle kunna kompletteras med sanktionsavgifter för företag. I promemorian föreslogs i sammanfattning följande principer böra gälla för avgiftssystem inom specialstraffrätten:

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande, att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.

3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan ut-

sikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

5. Det bör inte föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana falla kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Föredragande departementschefen betonade vikten av att avgiftssystem på nya områden infördes först efter noggranna överväganden om behov föreligger. Systemen borde i så fall i linje med vad som anförts i promemorian utformas på ett sådant sätt att anspråk på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda. Med detta anslöt sig departementschefen till riktlinjerna. Justitieutskottet (JuU 1981/82:53 s. 6 ff.) lämnade vad departementschefen anfört utan erinran med tillägg att utskottet ansåg det viktigt att avgiftssystem utgår från den straffrättsliga skuldprincipen även om avgiftsskyldighet förutsätts kunna i särskilda fall bygga på strikt ansvar.

Sanktionsavgifter i annan lagstiftning

Exempel på sanktionsavgifter är miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387), överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673), byggnadsavgift

och tilläggsavgift enligt plan- och bygglagen (1987:10) och skattetillägg enligt taxeringslagen (1990:324).

Miljöskyddskommittéen föreslår i sitt nämnda betänkande (SOU 1993:27 Del 1 s. 670 ff.) att den nuvarande miljöskyddsavgiften, som direkt syftar till att eliminera den ekonomiska vinningen av ett miljöbrott, byts ut mot en miljöskyddsavgift med vidare syftning. Den föreslagna miljöskyddsavgiften siktar framför allt på den gråzon mellan det tillåtna och det straffvärda där det kan framstå som stötande att någon sanktion ej inträder. Rörande enskildheterna får Arbetsmiljölagutredningen hänvisa till betänkandet. Som anmärkningsvärt må emellertid här framhållas att förslaget utgår från att miljöskyddsavgiften inom överskådlig tid oftast inte kommer att kunna bestämmas efter några mätbara moment i överträdelsen utan i stället får bestämmas i det enskilda fallet. Härvid skall enligt Miljöskyddskommitténs förslag beaktas vikten av den föreskrift som överträtts, omfattningen av överträdelsen och den skada eller fara som överträdelsen inneburit.

Arbetsmiljölagsutredningens förslag

Mot bakgrund av de allmänna synpunkter som Arbetsmiljölagsutredningen har anfört i avsnitt 5.5.1 förordar utredningen att möjlighet att föreskriva sanktionsavgifter för företag i viss utsträckning införs i arbetsmiljölagen. Härvid avses en konstruktion med strikt ansvar där avgifter kan dömas ut när överträdelse har skett av en föreskrift. Avgörande för utredningens ställningstagande är den effektivisering av sanktionssystemet som kan vinnas om man kan begränsa erforderlig utredning till att gälla endast själva överträdelsen. Tanken är därvid att man inte skall behöva mer eller mindre resultatlöst satsa resurser på att belägga hos vem inom ett företag uppsåtet eller oaktsamheten bakom

överträdelsen närmast är att söka. Administrativt och processekonomiskt vinns motsvarande lättnader, och åklagarnas resurser kan mera användas på områden där större utsikter finns att nå påtagliga resultat.

Enligt Arbetsmiljölagsutredningens uppfattning bör det på arbetsmiljöområdet vara ett oavvisligt krav att avgiftsbeloppen kan beräknas på förhand och inte fastställs i efterhand med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Endast på så sätt synes en klar gräns kunna hållas mellan en straffprocess och något som snarast framstår som ett parallellt brottmålsförfarande där den tilltalade är ett företag.

Effektivitetsvinster och motsvarande resursbesparing genom sanktionsavgifter står främst att vinna när det gäller överträdelser av föreskrifter om formella förfaranden eller preciserade åtgärder. Föreskrifter av den karaktären finns i arbetsmiljölagens 4 kap. Här avses bemyndigandeföreskrifterna om produktkontroll och tillståndsprövning av arbetsprocesser m.m. (4 kap. 1 och 2 §§), vissa register och undersökning av skyddsförhållanden m.m. (4 kap. 3 §) samt anmälan, uppgifter till tillsynsmyndighet och förvaring av handlingar (4 kap. 8). När det gäller dessa föreskrifter kan man dessutom klart presumera att överträdelser inte förekommer annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet inom det berörda företaget.

Annorlunda är förhållandet i de fall då arbetsmiljölagens sanktionssystem bygger på att tillsynsmyndigheterna kan meddela föreläggande eller förbud i det enskilda fallet. Mot sanktionsavgifter talar här samma skäl som anförts mot direkta straffpåföljder i dessa fall (jfr avsnitt 5.2). Vad därefter angår arbetsmiljöbrott enligt brottsbalken skulle avgifter kunna vara stötande med hänsyn till resultatet av överträdelsen. Mot avgifter i de nu nämnda fallen talar också svårigheten, för att inte säga

omöjligheten, att här ange förutsebara och rimliga avgifter för olika slags eventuella överträdelser. Liknande skäl talar mot avgifter vid överträdelser av sådana direkt straffsanktionerade föreskrifter i arbetsmiljölagen som inte särskilt nämnts i det föregående (bl.a. 4 kap. 4–7 §§ om generella förbud, läkarundersökningar m.m. samt föreskrifter enligt 5 kap. om minderåriga). Ytterligare ett skäl mot avgifter kan vara att föreskrivande av sådana är onödigt med hänsyn till den ringa frekvensen av överträdelser på området. Som exempel kan nämnas 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen som handlar om register vid vissa läkarundersökningar.

Utredningen förordar sålunda att Arbetarskyddsstyrelsen bemyndigas att föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 §. Avgiften skall betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Den skall påföras den verksamhet där överträdelsen skedde.

Vidare förordas en bestämmelse att Arbetarskyddsstyrelsen, när styrelsen föreskriver en särskild avgift, anger hur avgiften skall beräknas. Viktigt är att avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Vad gäller förhållandet mellan förordade särskilda avgift och företagsbot vill utredningen framhålla att utdömande av företagsbot förutsätter att ett brott av allvarligt slag uppsåtligen eller av oaktsamhet begåtts i näringsverksamhet. Den förordade avgiften å andra sidan avses utgå med schablonbelopp som påförs när överträdelsen är av relativt lindrig art och någon utredning om det personliga ansvaret och det subjektiva rekvisitet inte är påkallad.

Gäller det indragning av ekonomisk vinst kan förverkandeinstitutet anlitas. Utredningen förordar mot denna bakgrund en lägsta gräns av 1.000 kronor och en högsta gräns av 100.000 kronor för den särskilda avgiften.

Avgiften skall utgå med schablonbelopp. Innan en avgift av förordat slag påförs behövs emellertid en prövning om en överträdelse faktiskt har skett. Denna prövning bör i princip utföras av domstol. Eftersom avgiften ligger vid sidan om straffansvaret förordar utredningen att frågan om utdömande prövas av förvaltningsdomstol.

De åsyftade resultaten med avgiften – effektivisering av sanktionssystemet och administrativa lättnader – nås enligt utredningens mening bäst om talan om ådömande av avgiften förs av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen. Utredningen förordar att så sker. Tillsynsmyndigheten får ju antas redan vara insatt i ärendet och skulle under alla förhållanden haft att initiera prövningen. För åklagarmyndigheterna innebär det förordade förfarandet en resursbesparing, eftersom antalet av tillsynsmyndigheterna påkallade förundersökningar i arbetsmiljöärenden samtidigt kan antas minska.

Frågor om påförande av sanktionsavgifter får antas bli enkla ur handläggningssynpunkt. Utredningen förordar att avgift även skall kunna åläggas efter ett föreläggande av den handläggande tillsynsmyndigheten. Om föreläggandet godkänns av företagaren, skall det gälla som en lagakraftvunnen dom som meddelats av domstol.

Ett vanligt argument mot införande av sanktionsavgifter har varit att det då är möjligt att begå överträdelser och sedan köpa sig fri. Avsikten med utredningens förslag är emellertid att de straffrättsliga sanktionerna skall kvarstå. Självfallet bör emellertid ett avgiftsförfarande och ett straffförfarande inte pågå parallellt utan hänsyn till det andra

förfarandet. Enligt utredningens förslag får en avgift efterges om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande som följer på överträdelsen eller av annan orsak skulle vara oskäligt att påföra avgiften. Gäller det å andra sidan lindriga fall som omfattas av föreskrifter om avgift, kan det i många fall vara tillräckligt att avgift påförs. Med tanke på sådana fall förordar utredningen en bestämmelse att åtal för en överträdelse, som omfattas av en föreskrift om avgift, får väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Förslaget om införande av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet skall sålunda också ses som en avkriminalisering i viss utsträckning av arbetsmiljölagens direkt straffsanktionerade bestämmelser.

5.5.4 Tillägg beträffande internkontrollen

I de uttalanden, som ledde till att Arbetsmiljölagsutredningen tillsattes, fokuserades tillsyn och sanktioner när det gäller internkontroll. Med anledning härav har utredningen särskilt uppmärksammat dessa frågor vid redovisningen av hur olika sanktioner har använts för att komma tillrätta med brister i arbetsmiljön (avsnitt 5.4). Utredningen vill tillägga följande.

Förelägganden eller förbud har än så länge i ringa utsträckning använts för att driva genom krav på internkontroll. Detta får ses i samband med att Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om internkontroll endast gällt sedan den 1 januari 1993. I föreskrifterna preciseras kraven. Den ringa användningen kan också antas bero på att yrkesinspektionens tillsyn av internkontrollen (s.k. systemtillsyn) fortfarande är

under utveckling. Det gäller särskilt i fråga om metodiken att utforma krav.

Allmänt kan emellertid i nuvarande skede sägas att sanktionsavgifter framstår som mindre lämpliga när det gäller upprättande av handlingsplaner och andra internkontrollkrav. Om ett system med sanktionsavgifter införs med sikte på internkontrollen riskerar man enligt utredningens mening att intresset förskjuts från innehållet i internkontrollen som helhet till de direkt sanktionerade förfarandena. Om exempelvis en avgift knyts till skyldigheten att upprätta en handlingsplan kan det, om ingen plan kommer till stånd, te sig som det väsentliga att avgiften döms ut och att det formella kravet uppfylls. Till saken hör då också att åtaganden enligt en handlingsplan inte kan påföljdssanktioneras, i vart fall inte så länge det inte dessutom införs någon form av myndighetsfastställelse av planen. I stället bör i denna situation intresset riktas mot de bakomliggande förhållandena och mot hur internkontrollen som helhet fungerar. I dessa avseenden finns behov av synpunkter från yrkesinspektionen om hur kraven bör preciseras i det enskilda fallet. Om yrkesinspektionen inte får gehör för sina synpunkter är ett föreläggande det ändamålsenliga instrumentet.

Utredningen anser för sin del att något förslag om särskilda sanktioner när det gäller internkontroll inte är motiverat.

6. Överklagande

6.1 Inledning

Arbetsmiljölagen innehåller bestämmelser om offentlig tillsyn över arbetsmiljölagstiftningens efterlevnad. Tillsynen utövas av Arbetarskyddsverket, som består av Arbetarskyddsstyrelsen på central nivå och av yrkesinspektionen på regional nivå. Den regionala tillsynen sker under styrelsens överinseende.

Arbetarskyddstyrelsen meddelar med stöd av bemyndiganden i arbetsmiljöförordningen föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet.

Arbetarskyddsstyrelsens generaldirektör är chef för myndigheten. Vid myndigheten finns också en styrelse som består av högst sju ledamöter, generaldirektören medräknad. Regeringen förordnar generaldirektören och utser de andra ledamöterna för en bestämd tid. Generaldirektören avgör ärenden som inte skall avgöras av myndighetens styrelse eller något annat beslutsorgan inom Arbetarskyddsstyrelsen. Myndighetens styrelse avgör bl.a. förvaltningsärenden, som avser tillämpning av arbetsmiljölagstiftningen.

Yrkesinspektionen är uppdelad på 19 distrikt. Vid varje distrikt finns en tillsynsdirektör, som är chef för distriktet. Vid varje distrikt finns också en yrkesinspektionsnämnd som består av högst sju ledamöter, tillsynsdirektören medräknad. Regeringen förordnar tillsynsdirektör och utser övriga ledamöter.

Yrkesinspektionen får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen 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. Yrkesinspektionen kan vidare med stöd av föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen i vissa fall besluta om undantag från föreskrifter eller om tillstånd. Det ingår i yrkesinspektionsnämndens uppgifter att bl.a. avgöra ärenden om förelägganden och förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Arbetarskyddsstyrelsen har samma beslutsbefogenheter i fråga om föreläggande och förbud som yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsen är dessutom första instans i fråga om vissa dispenser.

Yrkesinspektionens beslut får överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsens beslut i arbetsmiljöärenden får i regel överklagas hos regeringen. Denna ordning har gällt sedan år 1974.

Utredningens uppdrag är att pröva om det finns förutsättningar att ta bort möjligheten att överklaga beslut enligt arbetsmiljölagen till regeringen som tredje och sista instans. Skulle utredningen finna att några ärenden är av den karaktären att de även fortsättningsvis skall kunna prövas av regeringen, skall utredningen enligt direktiven lägga fram förslag om formerna för att åstadkomma en sådan prövning. Därvid bör ett förfarande med överlämnande av ärenden till regeringen övervägas som ett alternativ till överklagande. Utredningen skall beakta Europakonventionens krav på domstolsprövning samt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

6.2 Riktlinjer för regeringens befattning med besvärsärenden

År 1984 antog riksdagen vissa riktlinjer om möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84:120, bet. KU23, rskr. 250). Riktlinjerna innebär att regeringen i princip inte bör vara

besvärsinstans annat än när det behövs för en politisk styrning av praxis.

I de fall en politisk styrning inte är nödvändig eller önskvärd anger riktlinjerna ett antal olika sätt att befria regeringen från besvärsärenden. Prövning av två kvalificerade myndigheter under regeringsnivån anvisas som ett sådant sätt. Ett annat är överlämnande av ärenden till regeringen i stället för rätt att överklaga. Domstolsprövning anvisas som en väg då saken är sådan att prövning av domstol framstår som lämplig. I sistnämnda fall bör man enligt riktlinjerna hålla fast vid principen att ärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i adminstrativ ordning.

6.3 Europakonventionen

Sedan år 1952 är Sverige bundet av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen innehåller bestämmelser om ett antal fri- och rättigheter. Efterlevnaden av konventionen kontrolleras av bl.a. en kommission och en domstol med säte i Strasbourg (Europadomstolen).

En av bestämmelserna i Europakonventionen gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Enligt artikel 6 skall sålunda envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Europadomstolen har i sin praxis utvidgat begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" till att omfatta inte bara sådana rättigheter och skyldigheter som traditionellt brukar räknas till civilrätten. Domstolen anser att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen.

6.4 Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis när det gäller tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen har möjligheten till domstolsprövning utvidgats genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagen trädde i kraft den 1 juni 1988 och innebär sammanfattningsvis följande.

Regeringsrätten skall, på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, pröva om avgörandet strider mot någon rättsregel. Det första av dessa lagrum omfattar föreskrifter som rör enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Det andra lagrummet avser sådana föreskrifter som angår förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Rättsprövning kan gälla endast sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde. Dessutom krävs att beslutet annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. Beslut av vissa nämnder är dock undantagna från rättsprövning, liksom beslut i vissa typer av ärenden. Av förarbetena till lagen framgår att Regeringsrättens prövning skall omfatta inte bara lagtolkning

utan också faktabedömning och bevisvärdering. Även kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen om allas likhet inför lagen samt om saklighet och opartiskhet bör kunna prövas. Det är däremot inte avsett att rättsprövning skall kunna ske av politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening.

Rättsprövningslagen gällde från början till utgången av år 1991. Den har därefter förlängts till utgången av år 1994. I det senaste lagstiftningsärendet anfördes som motiv för att inte då ta ställning till om rättsprövningslagen borde permanentas att Europadomstolen ännu inte prövat något klagomål över beslut som meddelats av Regeringsrätten med stöd av rättsprövningslagen. Vidare anfördes bl.a. att översynen av olika författningar syftande till att svensk rätt skall tillgodose Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning, ännu inte var avslutad. Resultatet av denna översyn skulle nämligen kunna komma att inverka på rättsprövningslagens tillämpningsområde, vilket på sikt skulle kunna leda till att rättsprövningslagens särskilda regler om domstolsprövning blev överflödiga (prop. 1990/91:176 och bet. 1991/92:KU12).

6.5 Domstolsutredningens förslag

I januari 1990 tillsattes Domstolsutredningen, en parlamentarisk kommitté med uppdrag bl.a. att utreda domstolarnas framtida uppgifter och arbetssätt. I domstolsutredningens uppdrag har ingått att belysa vilka frågor som över huvud taget är sådana att de måste prövas av domstolar, dvs. arbetsfördelningen mellan förvaltning och domstolar. I denna del har uppdraget även omfattat uppgiften att undersöka om området för domstolsprövning bör utökas. Utredningen skulle också se över arbets-

fördelningen mellan de båda allmänna domstolsorganisationerna samt reglerna om omprövning, överklagande och instansordning. Utredningen skulle särskilt överväga arbetsfördelningen mellan de olika domstolsinstanserna inom resp. domstolsorganisation och utreda vissa frågor om prövningstillstånd i hovrätt och kammarrätt.

Domstolsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet en rad förändringar i fråga om domstolarnas verksamhet och funktion. I den följande framställningen redovisas i korthet vissa delar av Domstolsutredningens överväganden och förslag när det gäller arbetsfördelningen mellan förvaltning och domstolar samt överklagande och instansordning inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen.

När det gäller arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning har utredningen mot bakgrund av vissa grundlagsbud och konventionsåtaganden försökt beskriva vad som *måste* förbehållas domstolarna. Utredningen kommer fram till att regeringsformen (RF) ger lagstiftaren ganska fria händer beträffande vilka frågor som skall vara föremål för domstolsprövning men att handlingsfriheten begränsas avsevärt genom internationella åtaganden, i första hand Europakonventionen. Domstolsutredningen sammanfattar de frågor där den enskilde bör ha rätt till domstolsprövning enligt följande:

1. rättstvister mellan enskilda enligt 11 kap. 3 § RF,

2. tvister mellan enskilda och det allmänna som enligt praxis i de europeiska organen anses innefatta prövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen,

3. frågor om anklagelser för brott enligt Europakonventionen,

4. frågor om frihetsberövanden enligt 2 kap. 9 § RF och Europakonventionen,

5. vissa andra för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor, där domstolsprövning varken garanteras enligt RF eller Europakonventionen men där den enskildes rätt till domstolsprövning får anses oomtvistad, t.ex. frågor om skatt.

När det gäller frågorna om överklagande och instansordning inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen anför Domstolsutredningen inledningsvis att en av grundtankarna i det reformarbete som under senare år har bedrivits på rättsväsendets område har varit att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. Ett inte ringa antal förvaltningsmål börjar dock direkt i kammarrätt. Under 1988 var det enligt utredningen cirka 8 500 mål som inte hade prövats i domstol innan de anhängiggjordes i kammarrätt.

Domstolsutredningen konstaterar att det inte finns några klara riktlinjer för när en förvaltningsfråga skall prövas eller överprövas av domstol. Trots detta är det enligt utredningen uppenbart att det finns grundläggande skillnader mellan förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar.

Utredningen anför att förvaltningsmyndigheternas prövning av ett ärende ofta är av mycket kvalificerad natur och bygger på god kännedom och bred erfarenhet av det ämnesområde som det är fråga om. Oavsett hur kvalificerad den prövande förvaltningsmyndigheten än är kan och bör enligt utredningen dess prövning inte ersätta en domstolsprövning. Domstolsutredningen anser att principiella och praktiska skäl talar för att denna prövning skall börja i den lägsta instansen, dvs. i länsrätt. Den omständigheten att förvaltningsärendet har prövats av en central eller regional myndighet med kvalificerad sammansättning eller

av en nämnd med en domstolsliknande sammansättning kan enligt utredningen i regel inte föranleda någon annan bedömning.

Domstolsutredningen har gått igenom de effekter som kan bli följden av att länsrätt som första domstol överprövar förvaltningsbeslut. Som ett mer framträdande problem anger utredningen den omständigheten att instanskedjan förlängs. Att behöva passera ytterligare en instans för att få fram ett slutligt avgörande kan enligt utredningen onekligen medföra olägenheter för den enskilde. Vid övervägande av vilka möjligheter som står till buds för att motverka detta finner utredningen att införande av prövningstillstånd till kammarrätten är ett alternativ. Domstolsutredningen hänvisar emellertid i detta sammanhang till att utredningen i sina särskilda överväganden i denna fråga inte funnit tiden mogen för införande av prövningstillstånd i kammarrätt. Ett annat alternativ för att motverka förlängning av instanskedjan är att begränsa det antal förvaltningsmyndigheter som är inkopplade i ett ärende innan det kommer till länsrätten. Domstolsutredningen kontaterar emellertid att frågan om att begränsa antalet förvaltningsmyndigheter innebär ett ifrågasättande bl.a. av den besvärsfunktion som vissa centrala statliga myndigheter har i förhållande till underordnade myndigheter. Utredningen har inte ansett sig ha möjlighet att utreda om det är befogat att ta bort besvärsprövningen hos vissa myndigheter. Problemet med en lång instanskedja skall enligt utredningen emellertid inte överdrivas. Utredningen hänvisar därvid till att riksdagen under våren 1991 bedömt ett sådant problem. Då beslutades nämligen att den stora gruppen socialförsäkringsmål skulle överklagas till länsrätt i stället för som tidigare till försäkringsrätt. Därvid har man alltså enligt utredningen ansett att fördelarna med att länsrätt prövar ärendena som första domstolsinstans väger över de eventuella olägenheter en förlängd instanskedja kan innebära.

Efter en särskild genomgång av särskilt stora målgrupper som i dag börjar i kammarrätt kommer utredningen fram till att instansordningen bör ändras på ett antal områden. Utredningen föreslår att kriminalvårdsmål, kommunalbesvärsmål, mål från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, sekretessmål, studiestödsmål och vissa länsstyrelsemål (byggnadsmål, hälsoskyddsmål, renhållningsmål, djurskyddsmål, vapenmål) skall överklagas till länsrätt i stället för som nu till kammarrätt.

Utöver dessa måltyper förekommer cirka 200 andra målgrupper där kammarrätten är första domstolsinstans. Domstolsutredningen har av tidsskäl inte kunnat granska varje enskild måltyp som ingår i denna grupp. Utredningen anför att en översiktlig genomgång dock visar att det knappast kan finnas några hinder mot att även i dessa typer av mål följa principen att den första domstolsprövningen alltid skall ske i länsrätt. Utredningen föreslår därför att länsrätt i princip blir första domstolsinstans i samtliga måltyper där kammarrätt i dag har denna funktion. Enligt utredningen bör det krävas mycket starka skäl för att frångå denna princip. Utredningen gör dock den reservationen att en närmare genomgång av varje enskild måltyp i undantagsfall kan antas visa att det finns sådana skäl. Domstolsutredningen anför avslutningsvis att dessa principer givetvis bör vara vägledande även när det gäller nya grupper av förvaltningsärenden som skall prövas av domstol.

6.6 Utredningens överväganden

Bakgrunden till den nuvarande ordningen

Som har framgått inledningsvis i detta avsnitt har den nuvarande överklagandeordningen gällt sedan år 1974. Före den 1 januari 1974 gällde att en yrkesinspektör hade möjlighet att förelägga arbetsgivare att avhjälpa missförhållanden i arbetsmiljön. Talan mot yrkesinspektörens beslut fick föras hos Arbetarskyddstyrelsen. Styrelsens beslut kunde överklagas hos kammarrätten.

Genom en reform år 1973 av den dåvarande arbetarskyddslagen vidtogs bl.a. ändringar när det gällde den offentliga tillsynen enligt arbetarskyddslagen. Vid yrkesinspektionen inrättades en yrkesinspektionsnämnd med yrkesinspektören som ordförande och med deltagande av representanter för arbetsmarknadens parter. Genom nämnden skulle parterna få möjlighet att utöva ett direkt inflytande på yrkesinspektionens verksamhet. Beslut om förelägganden och förbud som kunde behövas, om ett arbetsställe inte uppfyllde kraven enligt arbetarskyddslagstiftningen, skulle i fortsättningen avgöras av den partssammansatta yrkesinspektionsnämnden. Detta reglerades i myndighetens instruktion. Hos Arbetarskyddsstyrelsen hade sedan den 1 juli 1972 rättstillämpningsfrågor av principiell betydelse eller större vikt avgjorts av den partssammansatta verksstyrelsen.

Mot bakgrund framför allt av att arbetarskyddsfrågor sålunda skulle kunna komma att avgöras av två partssammansatta organ ansågs det inte vara någon lämplig ordning att låta dessa frågor gå till prövning av allmän förvaltningsdomstol (prop. 1973:130 s. 194 och SOU 1972:86 s. 298 f.). Överklagandeordningen ändrades därför på så sätt att talan

mot Arbetarskyddsstyrelsens beslut skulle föras hos regeringen i stället för hos kammarrätten.

Fr.o.m. den 1 oktober 1992 gäller att Arbetarskyddsstyrelsens styrelse och yrkesinspektionsnämnden inte längre skall vara partssammansatta. Man kan sålunda konstatera att det skäl som departemenschefen vid 1973 års reform framför allt ansåg motivera en regeringsprövning inte längre föreligger.

Utgångspunkten för utredningens direktiv

Vid utformningen av utredningens uppdrag har utgångspunkten varit att det kan finnas vissa ärenden enligt arbetsmiljölagen som är av den karaktären att de inte bör undantas från möjligheten till prövning av regeringen. Ärenden som därvid åsyftats torde vara sådana där mera övergripande avvägningar av framför allt ekonomisk natur bör spela stor roll vid avgörandet och därför bör vara förbehållna regeringen som ansvarigt politiskt organ. Ett krav på arbetsmiljöförbättrande åtgärder kan också behöva vägas mot arbetsmarknads- eller regionalpolitiska effekter.

Genomgång av regeringsbeslut

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning avvägningar av det nyss angivna slaget gjorts och i vad mån regeringen genom beslut i överklagade ärenden styrt praxis inom arbetsmiljöområdet har utredningen gått igenom de beslut i besvärsärenden med regeringen som tredje instans som förekommit fr.o.m. år 1974 t.o.m. mitten av mars 1993. Genomgången har framför allt koncentrerats till sådana överklaganden som rört frågor om föreläggande och förbud. I genomsnitt

rör det sig om drygt sju beslut per år, eller totalt cirka 140 ärenden. De arbetsmiljöfrågor som varit aktuella i besvärsfallen fördelar sig i huvudsak enligt följande uppställning:

Sakfråga	**Antal**
Arbetsorganisation	3
Utbildning 2	
Psykosociala arbetsmiljöförhållanden	2
Arbetets planläggning m.m.	12
Ensamarbete	13
Arbetslokaler	28
Arbetshygieniska förhållanden	25
Fall, ras, brand m.m.	5
Tekniska anordningar	14
Farliga ämnen	5
Personlig skyddsutrustning	5
Personalutrymmen	20
Samordningsansvar	2
Förbud att hyra ut lokal	1

Behovet av regeringsprövning i ärenden om förelägganden och förbud

Sammanställningen visar att många olika typer av arbetsmiljöfaktorer varit aktuella i besvärsärendena. Vanligast är fall som gäller arbetslokaler, arbetshygien, personalutrymmen, tekniska anordningar och ensamarbete.

I endast ett fåtal av de fall som förekommit har regeringen ändrat Arbetarskyddsstyrelsens beslut efter en prövning i sak. Någon motivering för utgången har som regel inte lämnats i dessa fall. I de fall skäl angetts är de inte särskilt utförliga utan består i hänvisningar till "omständigheterna" och liknande allmänt hållna uttryck. Avsaknad av egentliga motiveringar i regeringsbeslut skall bl.a. ses mot bakgrund av

det inte finns någon författningsenlig skyldighet för regeringen att motivera sina beslut.

Vilka närmare överväganden som dikterat utgången i de fall som ändrats kan således inte utläsas av besluten. Genomgången av regeringsbesluten, som hänför sig till en period av närmare 20 år, ger dock inget omedelbart stöd för att det förekommit ärenden där sakfrågan motiverat sådan styrning som, i enlighet med 1984 års riktlinjer och utgångspunkten i direktiven till utredningen, bör vara en uppgift för regeringen. Redan detta talar starkt för att möjligheten till prövning av arbetsmiljöärenden hos regeringen bör kunna tas bort.

Enstaka fall kan möjligen ge anledning till antagande att regeringen grundat sitt ändringsbeslut på en bedömning av mer övergripande natur utan att detta alltså framgår av beslutet. Ett sådant fall är följande beslut från år 1992 som bl.a. gällde ensamarbete.

En livsmedelsbutik i landsorten hade träffat avtal med en sparbank om möjlighet för butikens kunder att vid utgångskassan i butiken få ta ut högst 5 000 kr kontant mot uppvisande av kontokort eller påteckning av check. Ett regionalt skyddsombud avbröt med stöd av 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen kontantuttagsverksamheten. Yrkesinspektionen fann inte skäl att förbjuda verksamheten. Skyddsombudet överklagade inspektionens beslut till Arbetarskyddsstyrelsen och yrkade att butiken skulle förbjudas bedriva kontantuttagsverksamheten. Arbetarskyddsstyrelsen fann bl.a. att systemet med kontantuttag innebar en påtaglig risk för rån mot butikspersonalen men att en person kunde avhållas från att begå ett tänkt rån om det arbetade fler än en person i butiken. Arbetarskyddsstyrelsen förbjöd butiken att bedriva verksamhet med kontantuttag om inte vissa villkor var uppfyllda, bl.a. att det skulle finnas minst två personer som arbetade i butiken när den hölls öppen. Livsmedels-

butiken överklagade Arbetarskyddsstyrelsens beslut hos regeringen och yrkade att kravet på minst två arbetande i butiken vid öppethållande skulle upphävas. Regeringen biföll utan motivering överklagandet.

Den närmast till hands liggande tolkningen av regeringens beslut är att regeringen gjort en annan bedömning av rånrisken än Arbetarskyddsstyrelsen. Uteslutet är emellertid inte att regeringen tagit regionalpolitiska hänsyn vid sin bedömning. Det kan t.ex. tänkas att regeringen ansett att den service i form av kontantuttagsverksamhet som på detta sätt kunde erbjudas befolkningen på en mindre ort var så pass viktig att det kunde anses berättigat att kravet på en tillfredsställande säkerhet i arbetsmiljön fick vika.

Även om det bland de genomgångna besluten således finns enstaka där utgången möjligen kan ses som ett utslag av att regeringen önskat styra praxis är huvudintrycket av genomgången ändå att de överklagade ärendena inte varit av den arten eller omfattningen att behovet av regeringsprövning varit särskilt framträdande.

Beslut som rör arbetsgivare inom den offentliga sektorn

Cirka 35 % av de fall som omfattas av genomgången har rört den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Det skulle kunna hävdas att regeringen i vart fall bör ha sista ordet när två offentliga organ har olika uppfattning om vad som bör göras i en viss arbetsmiljöfråga. Man skulle alltså ha olika besvärsvägar, beroende på om arbetsgivaren tillhör den offentliga eller privata sektorn av arbetsmarknaden. En ordning med olika regler för offentlig och privat sektor bryter dock mot vad som länge gällt på arbetsmarknaden, nämligen strävan att ha samma regler för offentliga som för privata arbetsgivare. En särreglering av antytt slag bör därför undvikas. Det är vidare t.ex. i kommunerna inte

ovanligt att en viss verksamhet, t.ex. renhållning, drivs av kommunalägda bolag som formellt är att betrakta som privata rättssubjekt men där tyngdpunkten beslutsmässigt ligger inom den offentliga sektorn. Även mot den bakgrunden framstår en särreglering som olämplig.

Sammanfattning om behovet av regeringsprövning i ärenden om förelägganden och förbud

Utredningen anser sammanfattningsvis att det inte finns någon anledning att låta ärenden enligt arbetsmiljölagen om förelägganden och förbud som avgjorts av yrkesinspektionen som första instans komma under regeringens prövning. Detta innebär dels att den nuvarande möjligheten att överklaga sådana beslut till regeringen som tredje och sista instans bör tas bort, dels att frågan om en ordning med överlämnande av dessa typer av ärenden till regeringen i stället för rätt att överklaga inte längre är aktuell.

Behovet av regeringsprövning i dispensärenden

Utöver beslut om förelägganden och förbud kan yrkesinspektionen, som redan nämnts i inledningen till detta avsnitt, i vissa fall besluta om undantag från föreskrifter eller om tillstånd. Sådana beslut kan överklagas till Arbetarskyddsstyrelsen, vars beslut i sin tur kan överklagas till regeringen. En översiktlig genomgång av regeringsbeslut visar att antalet dispens- och tillståndsärenden under senaste åren uppgått till fyra – fem ärenden per år. Dessa ärenden bör behandlas på samma sätt som ärenden om föreläggande och förbud. Bedömningarna blir ofta likartade i de båda ärendegrupperna. En föreskrift kan ju sägas vara ett på förhand givet föreläggande eller förbud vars frångående kräver

dispens eller tillstånd. Utredningen anser således att besvärsmöjligheten till regeringen även bör skäras av i dispens- och tillståndsärenden.

En ny instansordning

Vilken instansordning bör då gälla för de ärenden som börjar hos yrkesinspektionen? Med hänsyn till att det ofta blir fråga om skälighetsbedömningar i ärenden enligt arbetsmiljölagen framstår en prövning i adminstrativ ordning som i och för sig lämpligt.

Riktlinjerna från år 1984 om regeringens befattning med besvärsärenden utgår, som tidigare något berörts, bl.a. från att en prövning av två kvalificerade förvaltningsmyndigheter utan möjlighet till överklagande hos regeringen är en rationell ordning från såväl allmän som enskild synpunkt. Denna ståndpunkt grundas på tanken att det väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt är att prövningen av överklaganden görs snabbt och opartiskt av en kompetent instans.

Arbetarskyddsstyrelsen som slutinstans

Inom arbetsmiljöområdet är Arbetarskyddsstyrelsen expertinstans och sakligt sett det mest kompetenta organet att pröva frågor enligt arbetsmiljölagen. Ur den synvinkeln kan Arbetarskyddsstyrelsen framstå som en lämplig slutinstans vid överprövning av yrkesinspektionens avgöranden. Någon annan förvaltningsmyndighet under regeringsnivån som kan ersätta Arbetarskyddsstyrelsen finns inte.

Europakonventionen

Frågan om att låta Arbetarskyddsstyrelsen vara slutinstans vid besvärsprövning enligt arbetsmiljölagen kan emellertid inte bedömas utan

hänsynstagande till Europakonventionens krav på domstolsprövning. Det råder ingen tvekan om att förelägganden och förbud enligt arbetsmiljölagen som riktar sig mot enskilda faller under konventionens tillämpningsområde. I denna görs ingen skillnad mellan å ena sidan fall där ett ingrepp i den enskildes rättssfär grundas på en rättslig bedömning och å andra sidan sådana där en lämplighetsavvägning sker. Kravet på att den enskilde skall kunna få sin sak prövad av domstol gäller i båda fallen. Den allt större betydelse som Europakonventionens krav på domstolsprövning har fått för svensk rätt innebär att en besvärsprövning som sker enbart i adminstrativ ordning utan någon form av domstolskontroll inte längre framstår som något egentligt alternativ vid utformningen av en besvärsordning. Ett föreläggande eller förbud mot en arbetsgivare i det allmännas verksamhet skulle i och för sig kunna prövas uteslutande i adminstrativ ordning, eftersom konventionen enbart tar sikte på beslut som gäller enskilda. Som tidigare anförts bör dock samma regler gälla för både den privata och den offentliga sektorn.

Rättsprövningslagen

Kravet på domstolsprövning enligt Europakonventionen har gjort sig gällande redan inom det rådande besvärssystemet enligt arbetsmiljölagen och inom andra rättsområden där besvärsprövningen sker i adminstrativ ordning. Rättsprövningslagen har tillkommit som en lösning på konventionskravet. När det gäller arbetsmiljöområdet kan nämnas att Regeringsrätten rättsprövat ett regeringsbeslut som gällde ett föreläggande för ett byggföretag att vidta arbetsmiljöförbättrande åtgärder (Regeringsrättens beslut den 26 november 1990 nr 957-1990).

Om regeringen elimineras ur instanskedjan i de nuvarande treinstansärendena och Arbetarskyddstyrelsen görs till slutinstans i dessa kom-

mer möjlighet till domstolsprövning enligt rättsprövningslagen att gälla för styrelsens beslut. En sådan prövningsmöjlighet kan i och för sig tyckas vara en godtagbar lösning.

Som tidigare framgått är det emellertid inte givet att rättsprövningslagens särskilda regler om domstolsprövning kommer att gälla framdeles. Riksdagen har tvärtom förutsatt att rättsprövningslagen skall följas upp med en översyn av instansordningen i de ärenden som berörs. Till detta kommer att rättsprövningslagen för närvarande ses över av Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01). Kommittén skall utreda frågan om utvidgat grundlagsskydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning. Kommittén bör enligt direktiven (dir. 1991:119) ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förbättras så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. I uppdraget ingår att överväga hur en framtida reglering bör vara utformad på området.

Domstolsprövning i ordinär ordning

Utredningen uppfattar de uttalanden som gjorts i samband med införandet av rättsprövningslagen och förlängningen av rättsprövningslagens giltighetstid som att utredningar som har till uppgift att se över författningar för att tillgodose Europakonventionen krav på domstolsprövning i första hand bör söka en lösning som inte bygger på att rättsprövningslagen permanentas.

Den lösning som då återstår är att utforma en fullföljdsordning som innefattar en ordinär domstolsprövning. Närmast till hands ligger att låta överprövningen ske hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Prövning hos allmän förvaltningsdomstol

Första instans inom förvaltningsdomstolsorganisationen är länsrätten som har länet som domkrets. Länsrätten är som regel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Dess avgöranden kan enligt gällande regler i princip utan begränsningar överklagas till kammarrätten. Denna domstol är kollegialt sammansatt och målen avgörs enligt huvudregeln av tre lagfarna domare. Kammarrättens domkrets består av ett antal län. Kammarrätter finns i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping. Kammarrättens beslut kan i allmänhet överklagas till Regeringsrätten. För att Regeringsrätten skall pröva besvär över en kammarrätts beslut i ett mål, som anhängiggjorts i kammarrätten genom överklagande, krävs att Regeringsrätten meddelar prövningstillstånd.

Länsrättsprövning

Som framgått av redogörelsen i det föregående har Domstolsutredningen intagit den principiella ståndpunkten att en domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut alltid bör starta i länsrätt. Regeringen har i budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 s. 46 och Bil. 3, avsnitt 4.1) ansett denna ståndpunkt riktig och har föreslagit att principen om länsrätt som första instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna slås fast. Riksdagen har godtagit regeringsförslaget (bet. 1992/93:JuU 24, rskr. 289).

Domstolsutredningens principiella ståndpunkt grundas bl.a. på det förhållandet att man vid en genomgång av de måltyper som förekommer i kammarrätten inte funnit någon av den beskaffenheten att det krävs juristkollegial sammansättning i första domstolsinstans. Domstolsutredningen är dock inte främmande för att det undantagsvis kan

finnas måltyper där man har skäl att frångå principen om länsrätt som första domstolsinstans.I budgetpropositionen 1993 sägs att den fortsatta beredningen av Domstolsutredningens förslag får visa om det i fråga om vissa mål kan vara motiverat med ett undantag. Vid riksdagsbehandlingen av den nyss angivna budgetpropositionen konstaterade Justitieutskottet att en principiell ordning med länsrätten som första instans i de måltyper som prövas av förvaltningsdomstolarna inte behöver gälla för samtliga måltyper.

Arbetsmiljölagsutredningen saknar anledning att inte instämma i ståndpunkten att en domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut i princip bör starta i länsrätten. Frågan blir då om undantag bör göras för de ärenden enligt arbetsmiljölagen som är föremålet för utredningens uppdrag. När det gäller dessa ärenden är, som tidigare konstaterats, inslaget av skälighetsbedömningar vid prövningen stort. Ärendena behöver därför inte undantas från förstainstansprincipen på den grunden att de skulle vara mer rättsligt komplicerade än andra måltyper som handläggs av länsrätt. För en länsrättsprövning inom arbetsmiljöområdet talar att länsrätten också prövar frågor om utdömande av vite som förelagts med stöd av arbetsmiljölagen.

Begränsningar i instanskedjan - prövningstillstånd

En viktig utgångspunkt vid utformningen av en besvärsordning i arbetsmiljölagen är att ett ärendes slutliga avgörande inte får för mycket dra ut på tiden till följd av en lång instanskedja. Att motverka onödig tidsutdräkt är särskilt viktigt i ärenden som rör branscher där projektarbeten är vanliga, t.ex. byggnads- och anläggningssektorn. Av den genomgång av regeringsbeslut om föreläggande och förbud som tidigare redo-

visats framgår att det vissa år tagit ganska lång tid innan ett slutligt beslut funnits. De genomsnittliga handläggningstiderna, räknat från tidpunkten för yrkesinspektionens respektive Arbetarskyddsstyrelsens beslut, visas i följande uppställning (åren 1974 och 1975 förekom inte några överklaganden). Från yrkesinspektionens handläggningstid bortses i sammanhanget.

Regerings-beslut år	Handläggningstid i antal månader Arbetarskydds-styrelsen	Regeringen	Totalt
1976	3	3,5	6,5
1977	1	1	2
1978	6,5	7,5	14
1979	3	6,3	9,3
1980	5,5	11	16,5
1981	8	10	18
1982	7	7	14
1983	7	4	11
1984	10,5	10,5	21
1985	7,5	33,5	41
1986	10	8	18
1987	10	13	23
1988	8,5	9	17,5
1989	8	9	17
1990	12	17	29
1991	10	7	17
1992	9	18	27
1993 (mars)	6,5	4,5	11

Av genomgången framgår också att flera ärenden hos regeringen skrivits av eller att ett överklagande avslagits eller lämnats utan åtgärd till följd av att det arbete som gett upphov till ett ärende enligt arbetsmiljölagen hade upphört vid tidpunkten för regeringens prövning.

Det nu sagda innebär bl.a. att instanskedjan måste hållas så kort som möjligt. Att låta domstolsprövningen starta i länsrätten innebär emellertid att instansordningen kommer att förlängas i förhållande till nuvarande ordning. Om inga begränsningar görs skulle instansordningen således bli yrkesinspektionen – Arbetarskyddsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten.

En så lång instanskedja är svår att förena med den tidigare angivna utgångspunkten att undvika att slutliga avgöranden i arbetsmiljöärenden ytterligare fördröjs. Olägenheterna av att ett ärende kan föras vidare till flera instanser kan i viss utsträckning lindras av den möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet av ett föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheterna har enligt 9 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Ett sådant förordnande leder i allmänhet till att ärendet handläggs med förtur hos den överprövande instansen. Även om denna inhiberar ett beslut om omedelbar verkställighet i avvaktan på dess slutliga prövning kommer ärendet under alla förhållanden att behandlas med förtur. Någon form av begränsning i instanskedjan måste trots detta göras.

En inskränkning på myndighetssidan skulle kunna vara att avskaffa besvärsprövningen hos Arbetarskyddsstyrelsen. Frågan är emellertid om detta är en särskilt praktisk lösning. Vid Arbetarskyddsstyrelsens överprövning av yrkesinspektionens beslut kompletteras ofta utredningen i ärendet på ett värdefullt sätt genom styrelsens försorg, t.ex. i sådana fall då förhållandena ändrats under det att prövningen pågår hos Arbetarskyddsstyrelsen. I en tredjedel av ärendena gör Arbetarskyddsstyrelsen besök på arbetsplatsen. Om besvärsprövningen hos styrelsen tas bort kommer den kompletterande utredning som kan behövas i ett ärende att få ske i länsrätten. I sådana fall torde länsrätten oftast komma att behöva inhämta yttrande från Arbetarskyddsstyrelsen eller föran-

stalta om annan utredning. Man kan ifrågasätta om man tidsmässigt vinner något på detta. Kontakter från Arbetarskyddsstyrelsen under hand med skyddsombud och andra parter i överklagningsärenden innebär också många gånger att ett överklagande inte behöver leda till någon vidare prövning i sak, vare sig hos Arbetarskyddsstyrelsen eller i högre instans. Sammanfattningsvis anser utredningen att fördelarna med att ha kvar Arbetarskyddsstyrelsen som besvärsprövande instans är så stora att begränsningen i instanskedjan i stället bör ske på domstolssidan.

Ett radikalt sätt att åstadkomma en begränsning av en instanskedja där länsrätten är första domstolsinstans är att införa fullföljdsförbud mot länsrättens beslut. Detta innebär emellertid att vägledande avgöranden från högre rätt skulle komma att saknas. Den vägen bör därför inte väljas.

Ett annat sätt att åstadkomma en begränsning skulle kunna vara att införa prövningstillstånd i kammarrätten. Därigenom begränsas visserligen inte antalet instanser som kan komma att få ta befattning med ett ärende. Tidsvinster uppkommer dock i de fall där prövningstillstånd vägras.

Som framgått av redogörelsen i det föregående har Domstolsutredningen övervägt frågan om att införa generellt prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt. Domstolsutredningen finner att många faktorer talar för att ett dispenssystem borde införas i kammarrätterna. Enligt Domstolsutredningens bedömning bör prövningstillstånd i första hand övervägas för de grupper av mål som prövats av minst en förvaltningsmyndighet innan de kommer in till länsrätt. Domstolsutredningen anser dock att det finns omständigheter som också talar mot att införa prövningstillstånd, bl.a. att det för många målgrupper är svårt att finna en

vettig avgränsning för en dispensregel. Domstolsutredningen har inte lagt fram några konkreta förslag om prövningstillstånd till kammarrätt.

I en proposition om prövningstillstånd i hovrätt och instansordningen i utsökningsmål (prop. 1992/93:216) berörs även frågan om prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt. I propositionen (s. 44) konstateras att Domstolsutredningens tanke om prövningstillstånd hos kammarrätt har vunnit anslutning under remissbehandlingen. I propositionen uttalar justitieministern sin avsikt att gå vidare i saken och låta utarbeta förslag om krav på prövningstillstånd för vissa måltyper inom förvaltningsrättskipningen.

Ett tredje sätt att begränsa instanskedjan är att göra avsteg från principen om länsrätt som första instans och låta domstolsprövningen i ärenden enligt arbetsmiljölagen börja direkt i kammarrätten.

Vid valet mellan de två sistnämnda alternativen anser Arbetsmiljölagsutredningen att införande av prövningstillstånd i kammarrätten är den väg som i första hand bör komma i fråga. Några svårigheter att avgränsa de ärenden som bör omfattas av prövningstillstånd förligger knappast på arbetsmiljöområdet. Prövningstillstånd bör gälla för samtliga ärenden enligt arbetsmiljölagstiftningen som prövats av yrkesinspektionen som första instans.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att instansordningen yrkesinspektionen – Arbetarskyddsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten kan godtas om överklagande redan i ledet länsrätt – kammarrätt förenas med regler om prövningstillstånd.

Reglerna om prövningstillstånd kan lämpligen utformas efter mönster av de regler som redan gäller i hovrätt för vissa tvistemål och som i den nyss nämnda propositionen föreslås gälla även för vissa brottmål. Prövningstillstånd bör sålunda kunna medges när det är av vikt för

ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt (prejudikatdispens). Vidare bör möjlighet finnas för kammarrätten att ta upp ett mål till prövning om det finns anledning till ändring i länsrättens avgörande (ändringsdispens). Slutligen bör finnas en möjlighet att ge dispens om det annars finns synnerliga skäl att pröva talan (extraordinär dispens).

Det närmare utarbetandet av prövningstillståndsregler vid överklagande av beslut enligt arbetsmiljölagen bör samordnas med arbetet inom regeringskansliet att ta fram förslag om prövningstillstånd för vissa måltyper inom förvaltningsrättskipningen. Arbetsmiljölagsutredningen lägger därför inte fram några konkreta förslag i denna del.

Beslut av Arbetarskyddsstyrelsen som första instans

Utredningens hittills gjorda överväganden har avsett ärenden som börjar hos yrkesinspektionen. Som framgått tidigare kan emellertid Arbetarskyddsstyrelsen besluta om åtgärder som första instans i samma utsträckning som yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsen meddelar som första instans också beslut om undantag från föreskrifter och om tillstånd. Besluten överklagas till regeringen enligt nu gällande ordning. Utredningen anser att dessa ärenden bör behandlas på samma sätt som de nuvarande treinstansärendena. Besvärsmöjligheten till regeringen bör därför avskaffas även när Arbetarskyddsstyrelsen meddelat beslut som första instans.

Kravet på domstolsprövning enligt Europakonventionen är aktuellt även för ärenden som avgörs av Arbetarskyddsstyrelsen som första instans. Beslut i dessa bör därför få överklagas till länsrätt. Behovet av prövningstillstånd i syfte att begränsa olägenheterna av en lång instanskedja blir här mindre än i de fall ett ärende startat hos yrkesinpektio-

nen. Samma regler bör dock gälla oavsett i vilken instans ett ärende börjat. Prövningstillstånd i kammarrätt bör därför införas även för prövning i ärenden där Arbetarskyddsstyrelsen beslutat som första instans.

Prövning direkt i kammarrätten

Om ett system med prövningstillstånd av någon anledning inte skulle komma att införas i kammarrätt förordar utredningen att överklagande av Arbetarskydsstyrelsens beslut i samtliga typer av ärenden som behandlats i det föregående får ske direkt hos kammarrätten.

7. Arbetsställebegreppet

7.1 Gällande bestämmelser

Uttrycket arbetsställe används i olika sammanhang i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen. De lagrum där begreppet förekommer anges nedan med de aktuella delarna av paragraferna citerade och ordet arbetsställe kursiverat.

Arbetsmiljölagen

3 kap. 2 a § 3 st.: 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 åvilar honom.

3 kap. 6 §: När två eller flera samtidigt bedriver verksamhet på samma *arbetsställe*, skall de samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden.

3 kap. 7 §: Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt *arbetsställe* för verksamheten. Om fast driftställe är gemensamt *arbetsställe* för flera verksamheter har den som råder över *arbetsstället* motsvarande ansvar. Ansvaret för samordningen kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på *arbetsstället*. I fråga om annat gemensamt *arbetsställe* än som avses i första stycket kan de som bedriver arbete där överenskomma att en av dem skall ha ansvar för samordningen. Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till att samordning sker av skyddsåtgärder på *arbetsstället*. Övriga arbetsgivare och de som arbetar där skall följa de anvisningar som han lämnar i detta syfte.

3 kap. 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.

4 kap. 3 §: Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva
1. .....
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. .....

6 kap. 2 §: På *arbetsställe* där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud. Skyddsombud skall även utses på annat *arbetsställe*, om arbetsförhållandena påkallar det .....

För *arbetsställe* där skyddskommitté som avses i 8 § inte har tillsatts får lokal avdelning av förbund eller med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på *arbetsstället* (regionalt skyddsombud). Rätten att utse regionalt skyddsombud gäller endast om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på *arbetsstället*.

6 kap. 3 §: Finns vid *arbetsställe* mer än ett skyddsombud skall ett av ombuden utses att vara huvudskyddsombud med uppgift att samordna skyddsombudens verksamhet.

6 kap. 8 §: Vid *arbetsställe*, där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall finnas en skyddskommitté sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. Skyddskommitté skall tillsättas även vid *arbetsställe* med mindre antal arbetstagare, om det begärs av arbetstagarna. .....

6 kap. 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. .....
6. arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på *arbetsstället*.

6 kap. 14 §: I förhållande till arbetsgivare finner 4–7 och 10–13 §§ tillämpning när den organisation eller de arbetstagare som har utsett skyddsombudet har underrättat arbetsgivaren om valet eller, om arbetsgivaren inte har kunnat nås, sänt underrättelse om valet till *arbetsstället*.

6 kap. 17 §: Den som genomgår utbildning skall av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att genom elevskyddsombud medverka i skyddsverksamheten på *arbetsstället* om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. .....

7 kap. 5 §: För tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet tillträde till *arbetsställe* och får där göra undersökningar och taga prov. .....

7 kap. 8 §: Föreligger på *arbetsställe* förhållande som innebär risk för ohälsa eller olycksfall för någon som arbetar där, kan yrkesinspektionen rikta föreläggande eller förbud enligt 7 § mot den som råder över *arbetsstället* även när denne ej är arbetsgivare i förhållande till den som utsättes för risken.

7 kap. 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 yrkeshemligt, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilds personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar. .....

I fråga om *arbetsställen* i det allmännas verksamhet tillämpas i stället .....

7 kap. 14 §: Tillsynsmyndighet skall tillställa skyddsombud avskrift av de skriftliga meddelanden i skyddsfrågor som lämnas till ett *arbetsställe*.

Arbetsmiljöförordningen

4 §: Den som enligt 3 kap. 7 § eller 7 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) är ansvarig för samordning av skyddsåtgärder skall på det gemensamma *arbetsställe* .

5 §: På *arbetsställe* skall arbetsmiljölagen (1977:1160) och denna förordning finnas tillgänglig för arbetstagarna. .....

6 §: ..... Antalet skyddsombud bestämmes efter *arbesställets* storlek,

arbetets natur och arbetsförhållandena. Råder bland arbetstagarna tvekan om vilket antal skyddsombud, som bör utses vid ett *arbetsställe*, eller om *arbetsställets* indelning i skyddsområden, bör före valet samråd ske med arbetsgivaren och yrkesinspektionen. Vid *arbetsställe* med flera avdelningar bör skyddsombud utses för varje avdelning eller grupp av avdelningar med likartat arbete. .....

7 §: Vid varje *arbetsställe* bör regelbunden översyn ske genom skyddsrond.

8 §: Antalet ledamöter i skyddskommitté bestämmes med hänsyn till antalet arbetstagare vid *arbetsstället*, arbetets natur och arbetsförhållandena .....

10 §: ..... Arbetsgivare skall på *arbetsställe* sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamöter av skyddskommitté.

16 §: Vid förrättning på *arbetsställe* skall tillsynsmyndighet eller besiktningsorgan, som verkställer kontroll enligt föreskrift av sådan myndighet, kontakta skyddsombud som kan anträffas på *arbetsstället*.

7.2 Propositionen om arbetsmiljölagen

I propositionen om arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 s. 379–381) gjordes en utförlig genomgång i syfte att avgränsa begreppet arbetsställe. Det konstaterades att det fanns ett behov att hänföra vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen till vad som skall gälla på ett arbetsställe och att begreppet sedan länge var vedertaget i arbetarskyddslagstiftningen. Det ansågs att vad som skall räknas som arbetsställe vid tvekan får bedömas från fall till fall.

7.3 Propositionen om arbetsmiljö och rehabilitering

Inledningsvis kan nämnas att det år 1986 (prop. 1984/85:89) i 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen skrevs in skyddskommitténs ansvar för att arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället.

I propositionen om arbetsmiljö och rehabilitering (prop. 1990/91:140 s. 49) anförde föredragande departementschefen följande i fråga om arbetsställebegreppet.

> "Arbetsmiljökommissionen har uppmärksammat att bl.a. arbetsställebegreppet bör ses över. Som en av anledningarna anges att arbetsmiljöfrågor 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 anknyter jag till den i arbetsmiljölagen befintliga terminologin. Jag vill dock särskilt framhålla att när det gäller anpassnings- och rehabiliteringsarbetet är det viktigt att frågorna behandlas både 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 gemensamt anpassnings- och rehabiliteringsarbete. Drivs de gemensamt kan det inte anses nödvändigt att varje arbetsställe har en separat uppbyggd egen organisation."

7.4 Utredningens överväganden och förslag

7.4.1 Organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet

Bestämmelserna i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen behandlar i första och andra styckena arbetsgivarens s.k. internkontroll (att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten m.m.). Här används inte ordet arbetsställe, utan det talas om "riskerna i verksamheten". I tredje stycket, som behandlar arbetsgivarens arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet, sägs däremot att sådan verksamhet skall finnas "på arbetsställe i hans verksamhet". Denna utformning av 3 kap. 2 a § gör att användningen i tredje stycket av ordet arbetsställe kan föranleda tolkningssvårigheter.

Utredningen erinrar om att bestämmelser om arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet i arbetsmiljölagen först knöts till reglerna om skyddskommitténs uppgifter. Härvid angavs att frågor om arbetsanpassning- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället skall behandlas i skyddskommittén. Vid tillkomsten av 3 kap. 2 a § följde uttrycket "på arbetsstället" med. Det finns inte något som tyder på att härmed avsetts en begränsning utan det får antas att lagstiftarens avsikt är att arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten skall omfatta hela arbetsgivarens verksamhet.

Det enligt utredningens mening bästa sättet att undvika missförstånd vid tillämpningen är att slopa ordet arbetsställe i 3 kap. 2 a §. Utredningen förordar att så sker.

I 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen ges regler angående tystnadsplikt för den som deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsställe. I konsekvens med det ovan sagda bör ordet arbetsställe tas bort även ur denna paragraf.

7.4.2 Gemensamma arbetsställen

Uttrycket gemensamt arbetsställe används i arbetsmiljölagen (3 kap. 6 och 7 §§) för att uttrycka att bestämmelser gäller på ställen (områden på marken, lokaler etc.) där arbete i arbetsmiljölagens mening utförs av flera företag. Sammankopplat med övriga delar av bestämmelserna ger detta i sin tur underlag för tillämpningen.

Det kan vara förvillande om ordet arbetsställe samtidigt används i någon mera speciell betydelse i andra bestämmelser i arbetsmiljölagen. Närmast skulle detta kunna gälla i fråga om samverkansreglerna i lagens 6 kap. För att undvika oklarheter bör man emellertid enligt utredningens mening i så fall använda ett annat uttryck än arbetsställe där en speciell organisationsenhet eller liknande avses och bibehålla uttrycket gemensamt arbetsställe i 3 kap. 6 och 7 §§.

7.4.3 Samverkansreglerna

Samverkansreglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen skiljer sig på flera sätt från lagens regler i övrigt. De sanktioneras genom bestämmelserna om förbud mot att hindra skyddsombuds och skyddskommittéledamots verksamhet och anslutande regler om skadeståndstalan som förs i Arbetsdomstolen enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Föreläggande eller förbud från tillsynsmyndigheten kan inte användas för att genomdriva krav enligt 6 kap. Reglerna kompletteras genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna, inte genom myndighetsföreskrifter.

När det gäller samverkansregler är det enligt utredningens mening

naturligt att reglernas närmare innehåll preciseras genom avtal som kompletterar lagen. Samtidigt behövs vissa grundläggande bestämmelser.

1992 års arbetsrättskommitté skall enligt sina direktiv bl.a. se över samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och deras förhållande till medbestämmandelagens inflytanderegler samt föreslå de ändringar som föranleds av översynen. Arbetsmiljölagsutredningen har samrått med Arbetsrättskommittén angående gången vid översynen av hithörande frågor.

I Arbetsmiljölagsutredningens uppdrag ingår bl.a. att utreda en avgränsning av arbetsställebegreppet. Att avgränsa arbetsställebegreppet i 6 kap. arbetsmiljölagen berör emellertid det sakliga innehållet i lagens samverkansregler. En sådan avgränsning bör enligt utredningens mening anknyta till de ändringar, som kan bli aktuella i samverkansreglerna, och bör sålunda anstå till dess Arbetsrättskommittén sett över samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och deras förhållande till medbestämmandelagens inflytanderegler. Enligt vad som uppgetts blir denna översyn inte färdig under innevarande år. Arbetsmiljölagutredningens uppdrag skall vara slutfört i september detta år. Utredningen har därför fått avstå från att lägga fram något förslag på denna punkt.

Det kan noteras att eftersom alla arbetsmiljöfrågor av övergripande art skall behandlas i skyddskommittén på arbetsstället kan det ligga nära till hands att anta att lagen generellt ser arbetsstället – inte företaget som helhet – som den naturliga ramen för att behandla arbetsmiljöfrågor. Det finns enligt utredningens mening anledning att beakta även denna aspekt vid en avgränsning av arbetsställebegreppet.

7.4.4 Övrigt

Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 7.4.3 bör enligt utredningens meningen avgränsning av arbetsställebegreppet anstå även när det gäller övriga i utredningens överväganden ej närmare berörda lagrum.

8. Specialmotivering till författningsförslagen

8.1 Arbetsmiljölagen

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde

1 § *Lagens ändamål är att säkerställa att ohälsa och olycksfall i arbete förebyggs samt att även i övrigt en god arbetsmiljö uppnås.*

Paragrafen, som anger arbetsmiljölagens ändamål, har getts en ny lydelse. Motiven härför finns i avsnitt 2.

Lagens ändamål är enligt paragrafen att säkerställa vissa förhållanden. I paragrafens första led uttrycks den grundläggande inriktningen i arbetsmiljölagen, nämligen det förebyggande arbetsmiljöarbetet. I motsats till tidigare täcker den nya lydelsen allt arbete som omfattas av arbetsmiljölagen. Lagens ändamål i denna del är sålunda att säkerställa att ohälsa och olycksfall i arbete förebyggs.

Som anförts i avsnitt 2 är arbetsmiljölagen inte bara inriktad på det förebyggande arbetsmiljöarbetet. En god arbetsmiljö förutsätter också att mänskliga behov i vid bemärkelse beaktas. I paragrafens andra led sägs därför att lagens ändamål är att säkerställa att en god arbetsmiljö även i övrigt uppnås.

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 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 och psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneförmåner 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.

Från 1 kap. 1 § har till förevarande paragraf, som ett nytt första stycke, flyttats bestämmelsen om att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Skälen till denna omflyttning har angetts i avsnitt 2.

3 kap. Allmänna skyldigheter

1 § *De skyldigheter som avses i detta kap. gäller med utgångspunkt i kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet enligt 2 kap.*

Bestämmelsen är ny. Den innehåller i sak ingen ny reglering. Motivering finns i avsnitt 2.

Kopplingen mellan å ena sidan de krav på arbetsmiljöns beskaffenhet som ställs upp i 2 kap. och å andra sidan arbetsgivares m.fl. skyldigheter när det gäller att skapa en god arbetsmiljö klargörs genom den nya bestämmelsen.

1 a § *Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.*

Bestämmelsen har förts över från 1 §. Motivering finns i avsnitt 2.

2 a § *Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till 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 vidatas 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 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 paragrafens första stycke har gjorts en redaktionell ändring. Skälen för ändringen finns i avsnitt 2.

I paragrafens tredje stycke har orden "på arbetsställe" strukits. Som framgår av motiveringen i avsnitt 7 är även den ändringen av redaktionell natur.

6 §

När två eller flera samtidigt driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe, skall de samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden.

Var och en av dem skall se till att han inte genom sin verksamhet eller sina anordningar på det gemensamma arbetsstället utsätter någon som arbetar där för risk för ohälsa eller olycksfall.

I första stycket har uttrycket "samma arbetsställe" bytts ut med "ett gemensamt arbetsställe". Bakgrunden till detta ges i avsnitt 7.4.2.

Andra stycket är nytt. Motivering finns i avsnitt 3.10.2.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är alla företag som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe skyldiga att vidta behövliga åtgärder för att inte utsätta arbetstagare i andra företag och ensamföretagare, som arbetar på arbetsstället, för risker från verksamheten. Yrkesinspektionen kan vid tillämpning av bestämmelsen meddela förelägganden eller förbud enligt 7 kap. 7 §.

Uttrycket "sin verksamhet eller sina anordningar" har hämtats från de ursprungliga motivuttalandena (prop. 1973:130 s. 104). Härmed avses alla de aktiviteter och förhållanden inom den egna verksamheten på arbetsstället som kan innebära risker för dem som arbetar där.

En beskrivning av vad som avses med gemensamma arbetsställen finns i prop. 1973:130 s. 103. Tilläggas kan att i Arbetarskyddsstyrel-

sens praxis rekvisitet "samtidigt" i paragrafens första stycke inte fattats som ett absolut villkor att arbete i de olika verksamheterna skall pågå vid samma tidpunkt. Att verksamheterna tidsmässigt pågår i nära anslutning till varandra kan vara tillräckligt såsom när ett städföretag arbetar utanför den ordinarie verksamhetens arbetstid. Utredningen förutsätter att denna praxis tillämpas även fortsättningsvis.

I sammanhanget kan konstateras att "gemensamt arbetsställe" är ett begrepp vars ansvarsinnehåll bestäms med hänsyn till de gemensamma skyddsbehov som föreligger på ett arbetsställe där olika företag bedriver verksamhet. Ansvaret kan vara omfattande, som på många byggarbetsplatser, eller begränsat, som när en verksamhet tillfälligt kommer att bedrivas på en annan verksamhets fasta driftsställe.

I avsnitt 3.6 har redovisats uttalanden om en rad arbetsmiljöproblem som kan uppstå för dem som arbetar på gemensamma arbetsställen. Även om de föreslagna bestämmelserna i andra stycket och i 3 kap. 7 § tredje stycket preciserar hittills gällande bestämmelser behövs fortfarande avvägningar när det gäller tillämpningen i de enskilda fallen. De föreslagna bestämmelserna bör emellertid i betydande utsträckning kunna tjäna som underlag för att förbättra arbetsmiljön för dem som arbetar på främmande arbetsställen. Frågan berörs även i specialmotiveringen till 3 kap. 12 § första stycket.

7 § *Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för verksamheten. Om fast driftställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, har den som råder över driftsstället motsvarande ansvar. Ansvaret för samordningen kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället.*

I fråga om annat gemensamt arbetsställe än som avses i första stycket kan de som bedriver arbete där överenskomma att en av dem skall ha ansvar för samordningen.

Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till

1. att samordning sker av arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall på det gemensamma arbetsstället,

2. att arbete tidsplaneras på sätt som behövs för att förebygga hälso- och olycksfallsrisker till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,

3. att de åtgärder vidtas som behövs från skyddssynpunkt med hänsyn till att flera bedriver verksamhet på arbetsstället,

4. att personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

Övriga arbetsgivare och de som arbetar på det gemensamma arbetsstället skall följa de anvisningar som den samordningsansvarige lämnar i samordningssyfte.

Tredje stycket är nytt. Det utgör en utveckling av den gällande bestämmelsen i tredje stycket första meningen med utgångspunkt i tidigare motivuttalanden.

Det föreslagna fjärde stycket motsvaras av sista meningen i gällande tredje stycke. Det ansluter till samtliga punkter i tredje stycket.

Såväl allmän som närmare motivering till ändringarna finns i avsnitt 3.10.2. Det hänvisas också till specialmotiveringen till 6 §.

12 § *Den som råder över ett arbetsställe skall se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den, som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom, inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han skall även se till att andra anordningar, som tillhandahålls, kan användas utan sådan risk.*

Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

I 7 kap. 9 § föreskrivs om skyddsansvar i vissa fall för den som upplåter en lokal, ett markområde, eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

Första stycket ersätter 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Motivering finns i avsnitt 3.10.3.

Den föreslagna bestämmelsen i *första stycket* om ett särskilt rådighetsansvar går tillbaka på en bestämmelse som infördes i arbetarskyddslagen år 1973. Den överfördes till 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen utan annan ändring än att skyddet utsträcktes att gälla även ensamföretagare. En hänvisning till 7 kap. 8 §, ursprungligen upptagen i 3 kap. 11 §, flyttades 1991 till 3 kap. 12 §. Den föreslagna bestämmelsen riktar sig liksom de tidigare mot den som råder över ett arbetsställe. Bestämmelsen reglerar alltså inte ansvaret för ägare eller nyttjare av exempelvis en bostadsfastighet, där arbete tillfälligt utförs, i dennes egenskap av ägare eller nyttjare.

Av skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen är det nödvändigt att i lagtexten precisera det speciella skyddsansvaret för den

som råder över ett arbetsställe. Den föreslagna bestämmelsen ansluter till tidigare motivuttalanden angående innebörden av nuvarande bestämmelse och till hittillsvarande praxis. Härvid bortses dock från uttalandena om möjlighet att tillämpa bestämmelsen på inhyrd arbetskraft. Den frågan regleras nu i paragrafens andra stycke.

Vad som avses med fasta eller annars tillhandahållna anordningar kommenteras i avsnitt 3.10.3. Ansvaret enligt första stycket omfattar exempelvis utrymmen för rengöring, lastkajer, lastkärror e.d. som främmande personal måste använda som ett led i den verksamhet som bedrivs på arbetsstället. Bestämmelsen innefattar självfallet också ett ansvar för att ifrågavarande anordningar underhålls på ett sätt som är godtagbart från skyddssynpunkt.

Det finns som utvecklats i den allmänna motiveringen ett samband mellan rådighetsbestämmelsen och bestämmelserna om gemensamma arbetsställen i 3 kap. 6 och 7 §§. Sistnämnda bestämmelser omfattar skyldigheter att se till att även sådan personal, som nu avses, på arbetsstället skyddas mot risker som t.ex. buller och farliga ämnen. I ansvaret kan ligga både att vidta konkreta åtgärder och att lämna information till det utomstående företaget eller de utomstående arbetstagarna för att dessa skall kunna iaktta den försiktighet som är nödvändig med hänsyn till förhållandena på arbetsstället. Särskilda problem som måste beaktas kan t.ex. finnas för arbetstagare som utför sitt arbete på annan tid än den ordinarie personalen på arbetsstället. När det gäller exempelvis att förse utomstående personal med de kemskyddsdräkter, som behövs på ett fast driftsställe, ger den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 7 § tredje stycket punkt 3 den som råder över arbetsstället ett ansvar att tillse att detta görs.

Genom bestämmelser i 12 § första stycket tillkommer ett skyddsansvar för sådana anordningar som inte i första hand avser den egna verksamheten utan behövs med tanke på annat arbete som utförs på arbetsstället med anknytning till den egna verksamheten.

Bestämmelsen i det föreslagna *andra stycket* är ny. Motivering finns i avsnitt 3.10.4.

Som nämnts i avsnitt 3.8.4, 3.8.5 och 3.10.4 har i Arbetarskyddsstyrelsens praxis ett arbetsgivaransvar lagts på det företag som utövar lokal arbetsledning över inhyrd eller inlånad personal. Däremot synes det speciella skyddsansvar för arbetsledande företag, som enligt vissa tidigare motivuttalanden skulle kunna grundas på 3 kap. 12 § och 7 kap. 8 §, inte ha tillämpats i någon större utsträckning. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett särskilt skyddsansvar för företag som disponerar över inhyrd arbetskraft. Med inhyrare avses i detta sammanhang den som anlitar uthyrd arbetskraft enligt lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Stundom används, t.ex. i byggbranchen, uttryckssättet låna ut arbetskraft. Därmed avses vanligen ett slags uthyrning av arbetskraft. Uttryckssättet hänger samman med att "utlånaren" ofta driver en liknande verksamhet som "inlånaren". Ersättning behöver då inte utgå på annat sätt än att arbetskraft kan tillhandahållas ömsevis.

Med den föreslagna bestämmelsen finns en god grund att lägga de långsiktiga arbetsmiljökraven enligt 3 kap. 2–3 §§ på arbetsgivaren, dvs. uthyraren, och att på rimligt sätt fördela ansvaret mellan denne och inhyraren när det gäller de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet. Hur denna fördelning i detalj skall göras måste bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Den föreslagna bestämmelsen ger uthyrare och inhyrare anledning att precisera hur skyddsansvaret mellan dem skall vara fördelat.

Vid tillämpning på inhyrd personal av bestämmelsen i 3 kap. 4 § om arbetstagares medverkan i arbetsmiljöarbetet måste självfallet med "arbetsgivaren eller skyddsombud" enligt andra stycket i nämnda paragraf avses uthyraren respektive skyddsombud som företräder den inhyrde arbetstagaren. Detta hindrar inte att denne av praktiska skäl försöker lösa frågan genom att först underrätta företrädare för arbetsgivaren på arbetsstället.

Från arbetstagarhåll har hävdats att entreprenörer med anställningsliknande uppdrag vid exempelvis skogsbolag bör omfattas av andra stycket. Utredningen har emellertid inte ansett sig böra gå in på hithörande frågor om avgränsning av arbetstagarbegreppet, som i stället torde omfattas av uppdraget för 1992 års arbetsrättskommitté.

Yrkesinspektionen kan vid tillämpning av första och andra styckena meddela förelägganden eller förbud enligt 7 kap. 7 §.

Det föreslagna *tredje stycket* motsvarar gällande 12 § vad gäller hänvisningen till 7 kap. 9 §. Bestämmelsen i 7 kap. 8 § föreslås upphöra att gälla med anledning av den nya utformningen av 12 §, varvid hänvisningen i 12 § till 7 kap. 8 § skall slopas.

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

7 a § *Ett skyddsombud skall ha tillträde till de arbetsplatser inom ett arbetsställe som ombudet behöver besöka för att fullgöra sitt uppdrag. Detta gäller även i sådana fall då ombudet företräder en arbetstagare som utför arbete på arbetsstället utan att vara anställd av den som råder över arbetsstället.*

Bestämmelsen är ny. Motivering finns i avsnitt 3.10.7. Bestämmelsen kan åberopas av såväl lokala som regionala skyddsombud.

I andra meningen avses en rätt för skyddsombud att få tillträde till främmande arbetsställen. Rätten skall gälla i förhållande till den som råder över arbetsstället. Med "den som råder" avses samma kategorier som i 3 kap. 7 och 12 §§. Det behöver dock här inte vara fråga om ett gemensamt arbetsställe. De arbetstagare som avses är nämligen inte bara anställda hos entreprenörer och liknande utan även inhyrda arbetstagare. I sistnämnda fall behöver det ju inte röra sig om ett arbetsställe där flera driver verksamhet, jfr. 3.10.4.

Däremot är det, även när det gäller arbete på främmande arbetsställe, den ordinarie arbetsgivaren som skall svara för att skyddsombudet får underlag för sin verksamhet i form av deltagande i planering, utbildning, ledighet, information etc. Med stöd härav och sina iakttagelser på arbetsstället kan skyddsombudet vidta de åtgärder som står till buds enligt 6 kap., bl.a. hänvändelse till yrkesinspektionen enligt 6 a § och avbrytande av arbete enligt 7 § i avvaktan på yrkesinspektionens ställningstagande. Skyddsombuds hänvändelse till arbetsgivare enligt nämnda paragrafer skall ske till den ordinarie arbetsgivaren även när det gäller missförhållanden på främmande arbetsställen.

Vid uthyrning av arbetskraft kan vissa svårigheter uppstå vid tillämpning av detta mönster, inte minst i fråga om avbrytande av arbete. Möjlighet finns dock allitd för ett skyddsombud att vända sig till yrkesinspektionen enligt 6 a §. Det är vidare på sin plats att erinra om att en inhyrare är att betrakta som arbetsgivare om anställningsförhållandet uthyrare – arbetstagare är alltför uttunnat (se avsnitt 3.8.3). Därvid är det mot inhyraren som skyddsombudet skall rikta sig och det är inhyraren som kan bli skadeståndsansvarig enligt 10 §.

Bestämmelserna om tystnadsplikt för skyddsombud (7 kap. 13 § arbetsmiljölagen och 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen) kommer att gälla även med avseende på vad skyddsombud erfar efter tillträde till ett främmande arbetsställe.

11 § *Bryter arbetsgivare eller arbetstagare mot 10 §, skall han ersätta uppkommen skada. Vid bedömande om och i vad mån skada har uppstått skall hänsyn tagas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Om det med hänsyn till skadans storlek eller andra omständigheter är skäligt, kan skadeståndet nedsättas eller helt bortfalla.*

Är flera ansvariga för skada, skall skadeståndsskyldigheten fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Paragrafen skall tillämpas också på den som råder över ett arbetsställe och bryter mot 10 § första stycket jämfört med 7 a § andra meningen.

Bestämmelsen i tredje stycket är ny. Allmän motivering finns i avsnitt 3.10.7.

Den föreslagna bestämmelsen om rätt för skyddsombud att få tillträde till främmande arbetsställen innebär att skadeståndsanspråk enligt 10 § kan komma att riktas mot den som råder över arbetsstället, om tillträde vägras. I alla andra fall, då annan än arbetstagare hindrat ett skyddsombud att fullgöra sina uppgifter, är det mot den ordinarie arbetsgivaren som skadeståndsanspråket skall riktas, jfr motiveringen ovan vid 7 a §.

Bestämmelserna i 12 § om talefrister och preskription blir tillämpliga även på skadeståndsanspråk på grund av vägrat tillträde till ett främmande arbetsställe.

13 § *Mål om tillämpning av 10 och 11 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I fråga om talan mot arbetstagare eller, i fall som avses i 11 § tredje stycket, den som råder över ett arbetsställe gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.*

Bestämmelsen har anpassats med hänsyn till den föreslagna bestämmelsen i 7 a § andra meningen om rätt för skyddsombud att få tillträde till främmande arbetsställen.

Lagen om rättegång i arbetstvister gäller för rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den innebär i stort sett att talan förs vid arbetsdomstolen antingen i första instans eller om målet fullföljs. Lagen om rättegång i arbetstvister äger inte tillämping på en tvist som avser tillämpning av 10 § jämfört med 7 a § andra meningen, eftersom tvisten enligt sakens natur inte kan gälla i förhållandet arbetsgivare – arbetstagare. Talan i ett sådant fall mot den som råder över ett arbetsställe skall i stället genomgående prövas av allmän domstol.

14 § *I förhållande till arbetsgivare vinner 4–7 och 10–13 §§ tillämpning när den organisation eller de arbetstagare, som har utsett skyddsombudet, har underrättat arbetsgivaren om valet eller, om arbetsgivaren icke har kunnat nås, sänt underrättelse om valet till arbetsstället.*

Vad som sägs om underrättelse i första stycket skall i fall, som avses i 7 a § andra meningen, tillämpas också på den som råder över ett arbetsställe.

Bestämmelsen i andra stycket är ny. Den anknyter till den föreslagna bestämmelsen i 7 a § andra meningen om rätt för skyddsombud att få tillträde till främmande arbetsställen. En underrättelse enligt 14 § föreslås utgöra en förutsättning för att tillträdesrätten skall gälla.

7 kap. Tillsyn

7 § *Yrkesinspektionen får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2 - 11 §, 12 § första eller andra stycket eller 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 bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla såvitt avser åtgärden.

Lydelsen av paragrafens första stycke har anpassats efter den föreslagna utformningen av 3 kap. 12 §.

8 § *Den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ kan, om det föreligger någon särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt enligt 7, 8 och*

10–12 §§ produktsäkerhetslagen (1988:1604). Härvid skall vad som sägs om Marknadsdomstolen i stället avse Arbetarskyddsstyrelsen och vad som sägs om näringsidkare i stället avse den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§.

Åläggandet skall förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Av skäl som redovisats i avsnitt 3 och specialmotiveringen till 3 kap. 12 § slopas enligt förslaget den särskilda tillsynsbestämmelse i anslutning till ansvaret för den som råder över ett arbetsställe. Bestämmelsen i 7 kap. 8 § kan därför upphävas. Det föreslås att i paragrafen i stället införs de nya regler om produktsäkerhetsansvar som förordats i avsnitt 4.5.

Lagtekniskt kan det avsedda resultatet uppnås på olika sätt. En möjlighet kan vara att i vissa avseenden göra produktsäkerhetslagen tillämplig även på produkter som används yrkesmässigt. Detta alternativ ter sig olämpligt av flera skäl. Dels är stora delar av lagen inte ägnade att överföras till arbetsmiljöområdet, dels föreligger skillnader såväl i fråga om åläggandenas adressat som i fråga om den myndighet som skall besluta om dem. En annan möjlighet är att ta in den avsedda regleringen i sin helhet i arbetsmiljölagen. Det skulle å andra sidan belasta arbetsmiljölagen med en omfattande text som skulle skapa obalans och göra denna lag som helhet svåröverskådlig. Enligt utredningens åsikt är därför den bästa utvägen att i arbetsmiljölagen ta in en bestämmelse som innehåller en hänvisning till relevanta delar av produktsäkerhetslagen.

De bestämmelser i produktsäkerhetslagen som utredningen föreslår skall äga motsvarande tillämpning på arbetsmiljöområdet är 7–8, 10–12 samt 15 §§. Dessa paragrafer kommenteras nedan en och en.

7 § Har en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst som medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att informera om skaderisken och om hur den skall förebyggas. Sådan information skall lämnas till dem som innehar varan eller som tjänsten utförts åt eller som innehar den egendom som tjänsten avsett.

Informationen skall lämnas på sådant sätt att den kan antas komma till de berördas kännedom, genom direkta meddelanden, annonser eller andra framställningar som näringsidkare använder vid marknadsföring. Informationen skall lämnas i en omfattning som är skälig med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall.

Bestämmelsen ger Marknadsdomstolen möjlighet att ålägga en näringsidkare att lämna varningsinformation angående levererade varor som medför särskild risk för skada på person eller egendom. Enligt utredningens förslag skall Arbetarskyddsstyrelsen ha motsvarande befogenhet, när det föreligger särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, och åtgärden skall riktas mot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 3–10 §§ arbetsmiljölagen.

Vad gäller innebörden av uttrycket "särskild risk" kan viss ledning hämtas i förarbetena till produktsäkerhetslagen (prop. 1988/89:23 s. 87). "Särskild risk" beskrivs där som en risk av viss betydenhet på grund av att risken är antingen allvarlig eller ofta förekommande.

8 § Har en näringsidkare överlåtit en vara som medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att återkalla varan från dem som innehar den för

att bruka den. Återkallelsen skall ske i en omfattning som är skälig med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall.

Åläggandet skall avse att näringsidkaren

1. avhjälper det fel som skaderisken hänför sig till *(rättelse)*,
2. tar tillbaka varan och levererar en annan, felfri vara av samma eller motsvarande slag *(utbyte)*,
3. tar tillbaka varan och lämnar ersättning för den *(återgång)*,

Åläggandet skall innebära att näringsidkaren är skyldig att erbjuda sig att åt innehavarna vidta åtgärden på vissa villkor. Villkoren skall bestämmas så att erbjudandet kan förväntas bli godtaget av innehavarna. Villkoren skall innebära att erbjudandet skall fullgöras inom skälig tid utan väsentlig kostnad eller olägenhet för dem som utnyttjar det. Vid återgång skall ersättningen för det återlämnade svara mot kostnaderna för att återanskaffa en ny vara av samma eller motsvarande slag. Finns särskilda skäl till det, får avdrag från återgångsersättningen göras för den nytta som innehavarna av varan kan anses ha haft.

Om det av särskilda skäl krävs för att hindra att sådana exemplar av en vara som tagits tillbaka i samband med utbyte eller återgång orsakar allvarlig skada på person eller egendom, får marknadsdomstolen ålägga näringsidkaren att låta förstöra eller på annat sätt oskadliggöra de återtagna exemplaren.

I paragrafen ges Marknadsdomstolen bemyndigande att ålägga en näringsidkare att återkalla en vara som medför särskild risk för skada på person eller egendom. Åtgärden kan avse att felet skall avhjälpas (rättelse), att varan byts ut mot en felfri vara (utbyte) eller att varan tas tillbaka och ekonomisk ersättning lämnas (återgång). Vad som sagts ovan i fråga om beslutande myndighet, åtgärdens adressat och arten av skaderisk är relevant även beträffande hänvisningen till 8 § produktsäkerhetslagen.

10 § Ett åläggande enligt 8 eller 9 § skall innebära att näringsidkaren är skyldig att tillkännage erbjudandet och villkoren för detta samt skaderisken. För tillkännagivandet tillämpas 7 § andra stycket om varningsinformation.

Bestämmelsen behandlar skyldighet att tillkännage en återkallelse. Beträffande sättet för tillkännagivande hänvisas till 7 § andra stycket. Detta innebär att tillkännagivandet kan ske antingen genom direkt meddelande eller genom någon form av publicering e.d. Det kan antas att direkt meddelande är mer ändamålsenligt om det rör sig om större maskiner eller liknande som säljs i förhållandevis få exemplar. Direkt meddelande torde därför få större betydelse på arbetslivets område än när det gäller konsumentprodukter.

11 § Ett åläggande enligt 7–9 §§ får meddelas endast om det kan antas få en skadeförebyggande verkan som inte är obetydlig. Vid prövningen skall skaderisken samt omständigheterna i övrigt beaktas. Är fråga om en vara eller om en tjänst som avsett egendom skall särskilt beaktas i vilken omfattning varan eller egendomen kan antas finnas i behåll och i bruk.

Varningsinformation eller återkallelse bör med hänsyn till åtgärdernas omfattande konsekvenser endast tillgripas då det påkallas av starka skäl. Det måste även beaktas i vad mån en återkallelse är praktiskt möjlig att genomföra. Av dessa skäl bör 11 § äga motsvarande tillämpning på arbetsmiljöområdet. Det kan antas att – på samma sätt som är fallet på konsumentområdet – de flesta fall kommer att lösas efter förhandlingar mellan Arbetarskyddsstyrelsen och leverantören. Möjligheterna till en lösning på frivillig väg måste självfallet till fullo prövas innan åläggande om varningsinformation eller återkallelse tillgrips.

12 § Ett åläggande enligt 7–9 § som kan avse flera näringsidkare får begränsas till att gälla någon eller några av dem. Vid sådan begränsning bör hänsyn tas till vem som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med åläggandet, vem som först fört in varan eller tjänsten på marknaden och vilken verkan åläggandet får för näringsidkaren.

Ett åläggande att återkalla en vara eller en tjänst gäller alla exemplar av varan eller tjänsten, om det inte beträffande ett visst exemplar framgår att det ej har tillhandahållits av den näringsidkare som fått åläggandet.

En näringsidkare som kan meddelas åläggande enligt 7–9 § kan i stället åläggas av marknadsdomstolen att medverka till att genomföra ett sådant åläggande, som har meddelats en annan näringsidkare.

I 12 § behandlas den situationen att flera näringsidkare berörs av åtgärden. Bestämmelsen har samma relevans på arbetsmiljöområdet när flera har skyddsansvar enligt 8–10 §§ arbetsmiljölagen.

En vitesbestämmelse finns i 15 § produktsäkerhetslagen. Utredningen föreslår att en likartad bestämmelse skall gälla på arbetsmiljöområdet. På denna punkt bör en hänvisning inte ske till produktsäkerhetslagen utan bestämmelsen bör i sin helhet införas i andra stycket av 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen.

Det finns enligt utredningens mening inget behov av att till arbetsmiljöområdet föra över motsvarigheter till övriga bestämmelser i produktsäkerhetslagen. I stället blir enligt förslaget bestämmelserna i arbetsmiljölagen i aktuella delar direkt tillämpliga även i fråga om varningsinformation och återkallelse.

13 § *Den som har utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté eller den som har deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han under uppdraget har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilds 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 underrättar mottagaren om tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten också för denne.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

Ordet arbetsställe har utmönstrats i paragrafens första och tredje stycken. Motivering finns i avsnitt 7.4.1.

8 kap. Påföljder

Sanktionsavgift

5 § *Regeringen eller, efter regeringens bestämmelse, Arbetarskyddsstyrelsen får föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 §. Avgiften skall betalas även om överträdelsen ej skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.*

En sådan föreskrift skall ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften skall vara lägst 1 000 och högst 100 000 kronor.

Allmän motivering för möjlighet att enligt arbetsmiljölagen föreskriva sanktionsavgifter har lämnats i avsnitt 5. Avsikten är att Arbetarskyddsstyrelsen efter hand skall införa sanktionsavgifter på de områden som bemyndigandet omfattar. Om erfarenheterna av det nya institutet blir goda kan övervägas att genom ändrad lydelse av paragrafen utvidga området till att avse även andra direkt straffbelagda föreskrifter än dem som nämns i förslaget. En tänkbar framtida utveckling kan i så fall också vara att vissa förfaranden, som nu är direkt straffbelagda, avkriminaliseras.

I den allmänna motvieringen har framhållits att bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet måste konstrueras så att det är möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. Som nämnts i avsnitt 5.4.2 utgör underlåten besiktning en förhållandevis stor andel av de brott mot direkt straffsanktionerande föreskrifter

som i dag går till domstol. Kontroll är ofta förknippad med en avgift till det provande organet.

I sådana fall kan exempelvis denna avgift tjäna som utgångspunkt för beräkning av sanktionsavgift för underlåtenhet att företa föreskriven kontroll. En annan stor grupp som nämnts är hantering av asbest utan föreskrivet tillstånd. I sådana fall kan man tänka sig att hanterad mängd e.d. tas som utgångspunkt för beräkningen. I många fall kan det vara lämpligt att helt enkelt föreskriva en avgift för överträdelse av en föreskrift i ett visst avseende. Samtidigt kan föreskrivas exempelvis fördubbling av avgiften vid upprepad överträdelse.

I fråga om avgiftsbeloppets föreslagna gränser erinras om att i allvarliga fall kommer andra sanktioner i form av straff och företagsbot att kunna tillämpas. Det är därför inte motiverat med högre avgift än 100.000 kronor. Härigenom indikeras också att vad som avses är relativt lindriga överträdelser. Det erinras också om att vid sidan av avgift även förverkande kan tillämpas.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter bör kunna tillämpas endast i fråga om överträdelser som ägt rum sedan en motsvarande föreskrift meddelats enligt 5 §. Hithörande övergångsbestämmelser får utfärdas av Arbetarskyddsstyrelsen i samband med att den aktuella föreskriften enligt 5 § meddelas.

4 kap. arbetsmiljölagen har rubriken "Bemyndiganden" utan någon begränsning till vissa slags bemyndiganden. I kapitlet finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om skyldigheter i fråga om arbetsmiljön. Möjligen borde kapitelrubriken ändras eller en hänvisning i kapitlet göras till det nu föreslagna bemyndigandet i 8 kap. Det finns emellertid redan bemyndigandeföreskrifter i andra kapitel av arbetsmiljölagen än 4 kap., jfr 1 kap. 5 §, såvitt känt

utan att detta varit någon olägenhet. Utredningen har mot den bakgrunden avstått från att föreslå någon ändring eller något tillägg i 4 kap.

6 § *Avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde.*

Avgiften får efterges om det till följd av straff, företagsbot eller förverkande, som följer på överträdelsen, eller av någon annan orsak skulle vara oskäligt att påföra avgiften.

Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen är ny. Allmän motivering finns i avsnitt 5.

Enligt förslaget står valet, sedan en överträdelse har konstaterats, mellan att påföra eller efterge avgiften. Någon jämkningsmöjlighet föreslås inte eftersom förslaget bygger på tanken att storleken av avgiften skall vara klar i och med att en överträdelse har skett. Däremot ger förslaget som nämnts möjlighet att efterge en avgift om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften. I paragrafen har konkret angetts vissa fall när avgift kan efterges. Ytterligare en orsak att efterge avgift kan vara att överträdelsen är bagatellartad.

7 § *Frågor om påförande av avgift prövas av länsrätten efter ansökan av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen.*

Bestämmelsen är ny. Motivering finns i avsnitt 5.

Ansökan om påförande av avgift kan göras antingen av Arbetarskyddsstyrelsen eller yrkesinpektionen. Närmare regler härom kan vid

behov meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen. I fråga om handläggningen blir allmänna förvaltningsprocessuella bestämmelser tillämpliga.

8 § *Avgift får påföras bara om ansökningen har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.*

Ett b*eslut varigenom någon påförs avgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet.*

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt 58 § 2-5 mom. uppbördslagen (1953:272). Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften skall lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Bestämmelsen är ny. Vissa förebilder finns i 27 § arbetstidslagen (1982:673) och plan- och bygglagen (1987:10).

9 § *Frågor om påförande av avgift får prövas av yrkesinspektionen eller Arbetarskyddsstyrelsen genom avgiftsföreläggande.*

Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som domstols lagakraftvunna dom varigenom avgift påförts. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått ut är dock utan verkan.

Bestämmelsen är ny och har motiverats i avsnitt 5. Den har viss förebild i rättegångsbalkens regler om strafföreläggande.

10 § *En påförd avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att domen vann laga kraft.*

Bestämmelsen är ny. Förebild vad gäller preskriptionstid finns i 27 § arbetstidslagen (1982:673).

11 § *Åtal för en överträdelse, som omfattas av 5–10 §§, får väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt.*

Bestämmelsen är ny och har motiverats i avsnitt 5.

9 kap. Överklagande

1 § *Yrkesinspektionens beslut i frågor som avses i 8 kap. 7 eller 9 § får inte överklagas.*

Andra beslut av yrkesinspektionen får överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen.

Paragrafen har ändrats för att utmärka att en yrkesinspektionens beslut att väcka talan om påförande av avgift eller att meddela avgiftsföreläggande inte får överklagas. Jfr avsnitt 5.

2 § *Arbetarskyddsstyrelsens beslut i ärenden som avser tillämpning av föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde stycke-*

na, 3 § andra stycket eller 5 § eller i frågor som avses i 8 kap. 7 eller 9 får inte överklagas.

Andra beslut som Arbetarskyddsstyrelsen i särskilda fall har meddelat enligt denna lag eller med stöd av ett bemyndigande från regeringen enligt lagen, får överklagas hos länsrätten.

Arbetarskyddstyrelsens beslut om föreskrifter till allmän efterrättelse får inte överklagas.

I första stycket har utmärkts att Arbetarskyddsstyrelsens beslut att väcka talan om påförande av avgift eller att meddela avgiftsföreläggande inte får överklagas. Jfr avsnitt 5.

I paragrafens andra stycke har tagits in en bestämmelse om överklagande av Arbetarskyddsstyrelsens beslut hos länsrätten i stället för som tidigare hos regeringen. Motiveringen till den nya bestämmelsen finns i avsnitt 6. De beslut som avses är sådana som Arbetarskyddsstyrelsen meddelar i ärenden enligt arbetsmiljölagstiftningen, antingen efter överprövning av yrkesinspektionens beslut eller som första instans.

8.2 Arbetsmiljöförordningen

Enligt förslag till ändring av 18 § första stycket punkt 1 arbetsmiljöförordningen bemyndigas Arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter även enligt den föreslagna 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Motivering finns i avsnitt 5.

Kommittédirektiv

Dir. 1991:75

Översyn av arbetsmiljölagen

Dir. 1991:75

Beslut vid regeringssammanträde 1991-08-22

T.f. chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över delar av arbetsmiljölagen (1977:1160).

Utredaren skall utreda

- behovet av nya eller ändrade ansvars- och samverkansregler med avseende på entreprenadanställda och liknande arbetstagargrupper,
- avgränsningen av arbetsställebegreppet,
- vilka kompletteringar av produktsäkerhetsreglerna som behövs,
- vissa frågor om sanktionssystemet samt
- utformningen av de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap.

Bakgrund

Entreprenadverksamhet m.m.

Många arbeten på både fasta och mer tillfälliga arbetsplatser överlåts ofta åt särskilt anlitade entreprenadföretag. Det kan gälla installations-, tillsyns-, underhålls- och reparationsarbeten. Entreprenad är också vanligt när det gäller fastighetsskötsel, lokalvård och varudistribution. Skogsarbete samt byggnads- och anläggningsarbete, som i stor utsträckning sker på tillfälligt upprättade arbetsplatser, bedrivs också ofta i dessa former. En annan form av anlitande av arbetskraft, som har blivit allt vanligare, är inhyrning av arbetskraft.

När arbete på ett fast arbetsställe läggs ut på entreprenad kommer det primära ansvaret för arbetsmiljön för de entreprenadanställda i regel att ligga på deras arbetsgivare, dvs. någon annan än den som är arbetsgivare i den

ordinarie verksamheten på arbetsstället och den som råder över arbetsstället. Motsvarande gäller när en arbetsgivare hyr in arbetskraft. Även vid andra entreprenader och vid arbeten som utförs under liknande förhållanden, t.ex. på tillfälliga arbetsplatser, har arbetsgivaren begränsade möjligheter att bestämma om förhållandena på arbetsplatsen. I många fall bedrivs arbete samtidigt av flera företag inom ramen för ett s.k. gemensamt arbetsställe, med de behov som då finns att samordna skyddsåtgärder och skyddsverksamhet.

I arbetsmiljölagen finns bl.a. regler om samordningsansvar på gemensamma arbetsställen och om ansvar för den som råder över ett arbetsställe. Reglerna tar sikte på entreprenadarbeten och andra arbeten som utförs på arbetsställen över vilka den egna arbetsgivaren inte råder. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 9 § arbetsmiljölagen, som ger möjlighet att rikta krav på undersökning av skyddsförhållandena mot upplåtare av lokal, markområde eller utrymme under jord, kan också få betydelse i dessa fall (prop. 1990/91:140, AU22, rskr. 302, s. 105-106).

Arbetsmiljökommissionen har pekat på en utveckling mot uppdelning av verksamheter i mindre fristående resultatenheter och ökat utnyttjande av entreprenörer och ensamföretagare (SOU 1990:49 s. 100-102). Arbetsgivaren har, enligt kommissionen, i dessa fall ofta små möjligheter att själv påverka arbetstagarnas arbetsmiljöförhållanden och kan också få svårt att tillämpa en helhetssyn t.ex. i rehabiliteringssammanhang.

Kommissionen föreslår att arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upplåter lokaler m.m. ses över. Enligt kommissionen bör det införas ett direkt ansvar för den som råder över ett arbetsställe och för lokalupplåtare för sådana arbetsmiljöförbättrande åtgärder, som inte kan utkrävas av arbetsgivare som t.ex. hyr lokalerna eller har anställda som tillfälligt utför arbete på ett arbetsställe.

Frågan om arbetsmiljön för inhyrd arbetskraft har behandlats bl.a. i samband med arbetet med en ny arbetsförmedlingslag (se Ds 1989:30 och prop. 1990/91:124).

För skyddsombuds och eventuella skyddskommittéers möjlighet att verka till förmån för nu aktuella arbetstagargrupper gäller också särskilda begränsningar. De entreprenadanställda och inhyrda arbetstagare står utanför den verksamhet som bedrivs av de på arbetsstället utsedda skyddsombuden och av eventuell skyddskommitté. Det innebär bl.a. att ett skyddsombud på ett sådant arbetsställe inte kan med stöd av 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen avbryta ett farligt arbete som utförs inom ramen för entreprenaden. Även skyddsombud för den entreprenadanställde eller skyddsombud för annan arbetstagare som tillfälligt vistas på arbetsstället kan ha svårt att verka, eftersom det i arbetsmiljölagen saknas regler om rätt till tillträde till sådana arbetsplatser där en annan arbetsgivare råder än den som avses med uppdraget. Dessa

förhållanden innebär att nu aktuella arbetstagare i praktiken kan sakna det skydd och det inflytande över arbetsmiljön som samverkanssystemet skall ge.

Arbetarskyddsstyrelsen har i en skrivelse uppmärksammat problemet med skyddsombudens tillträdesrätt. Styrelsen konstaterar också att det har kommit fram flera uppgifter om att skyddsombud vägrats tillträde till gemensamma arbetsställen för att bevaka arbetsmiljön hos entreprenadföretag och andra tillfälliga verksamheter. Styrelsen hemställer därför att bestämmelsen i 6 kap. 6 § arbetsmiljölagen kompletteras, så att tillträdesrätt tillförsäkras på samtliga arbetsställen som ombudet behöver besöka på grund av sitt uppdrag.

Arbetsställebegreppet

I första hand samverkansbestämmelserna i 6 kap. arbetsmiljölagen men även bestämmelsen i den nya 3 kap. 2 a § om ett ansvar för arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet samt vissa bestämmelser om tillsyn i 7 kap. arbetsmiljölagen utgår från ett arbetsställebegrepp. Enligt förarbetena till arbetsmiljölagen skall med arbetsställe förstås det lokala, avgränsade område, inom vilket arbetsgivare i och för sin verksamhet bedriver arbete, oavsett om detta utförs i arbetslokal, i det fria eller under jord (prop. 1976/77:149 s. 379-380). När det gäller samverkansbestämmelsernas tillämpning på lokala förhållanden har bestämningar av arbetsställe även gjorts i olika kollektivavtal.

Enligt arbetsmiljökommissionen (SOU 1990:49 s. 102) kan det ifrågasättas om inte arbetsställebegreppet i arbetsmiljölagen behöver kompletteras och utvecklas. När det gäller arbetsgivares och arbetstagares möjligheter att lokalt avgränsa arbetsstället anser kommissionen att det kan finnas behov av att i lagstiftningen utveckla vissa grundkrav. Arbetsställebegreppet, bl.a. som ram för lokal partssamverkan, bör därför, enligt kommissionen, ses över (SOU 1990:49 s. 178).

Produktsäkerhet

I den av riksdagen nyligen antagna propositionen om arbetsmiljö och rehabilitering (prop. 1990/91:140, AU22, rskr. 302) har jag behandlat vissa frågor om produktsäkerhet och produktkontroll. Som jag angav i det sammanhanget kan arbetsmiljölagen sägas fylla en funktion som produktsäkerhetslag på arbetslivets område. Reglerna om leverantörsansvar för tekniska anordningar och s.k. farliga ämnen, dvs. kemiska produkter som kan innebära risk för ohälsa eller olycksfall, ger möjlighet att ingripa i enskilda fall mot att

från arbetsmiljösynpunkt bristfälliga produkter tillhandahålls, om det behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Genom de möjligheter att ställa krav på produktinformation – bl.a. vid marknadsföringen av produkter – som införs genom ändringar i arbetsmiljölagen ges ytterligare möjligheter till ingripande. Genom att även införa en befogenhet för tillsynsmyndigheterna att hos leverantören inhämta tillgängliga upplysningar om till vilka en produkt överlåtits eller upplåtits har det skapats bättre möjligheter att ingripa mot redan levererade produkter. Tillsammans med de berörda reglerna om produktinformation skulle produktsäkerhetsregleringen i arbetsmiljölagen därmed närma sig den i produktsäkerhetslagen (1988:1604). Den möjlighet till åläggande om återkallelse av bristfälliga produkter eller åläggande om varningsinformation som ges i produktsäkerhetslagen erbjuds emellertid inte i arbetsmiljölagen.

Produktkontrollen kommer att förändras som en följd av Sveriges närmande till EG. Förändringarna innebär bl.a. att det hittillsvarande systemet med myndighetskontroll av produkter innan de avlämnas för att tas i bruk i arbetet frångås. Det är därför angeläget att se över och anpassa produktsäkerhetsreglerna i arbetsmiljölagen till de nya förutsättningarna. Produktsäkerhetsreglerna bör vara så utformade att de gör det möjligt att på ett effektivt sätt ingripa mot leverantörsledet även sedan produkterna marknadsförts eller levererats till användarna (se redogörelse för produktkontroll inom EG m.m. prop. 1990/91:140 s. 82-90).

Inom EG arbetar man med ett direktiv om produktsäkerhet, vilket kan komma att omfatta även produkter för yrkesmässig användning.

Sanktionssystemet

Arbetsmiljökommissionen har tagit upp vissa frågor om sanktionssystemet i arbetsmiljölagen, vilka kommissionen ansåg behövde ses över ytterligare (SOU 1990:49 sid. 178).

Den allmänna utformningen av 1-3 kap.

I sitt yttrande över den lagrådsremiss som föregick propositionen 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering tog lagrådet upp frågan om utformningen av de grundläggande bestämmelserna i 1-3 kap. arbetsmiljölagen. Lagrådet ifrågasatte om dessa bestämmelser fått en sådan utformning att de går att tillämpa fullt ut efter sin ordalydelse. 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 bestämmel-

serna i 1-3 kap. Enligt lagrådet ger arbetsmiljölagen än mindre besked om vilka principer som skall vara vägledande när exempelvis nyttoaspekten hos en viss verksamhet skall vägas mot risken för ohälsa och olycksfall. Enligt lagrådets mening bör det av lagtexten kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Det är vidare önskvärt att lagtexten åtminstone ger någon antydan om vilken tyngd som skall tillmätas olika faktorer vid denna avvägning.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare bör mot den angivna bakgrunden tillkallas för att göra en översyn av arbetsmiljölagen i följande avseenden.

– Utredaren bör undersöka vilka problem som finns då arbetsmiljölagen skall tillämpas på entreprenadverksamhet, ut- och inhyrning av arbetskraft och liknande verksamheter som bedrivs på tillfälliga arbetsställen eller andra arbetsställen över vilka arbetsgivaren inte råder eller där dennes möjligheter till kontroll är begränsade. Utredaren bör därefter överväga hur skyddsansvaret för aktuella arbetstagargrupper samt reglerna om samverkan, dvs. skyddsombuds och skyddskommittéers uppgifter i dessa sammanhang, bör vara utformade. Utgångspunkten skall vara att de berörda arbetstagarna inte skall vara sämre ställda än andra när det gäller skyddsåtgärder samt inflytande över arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Därvid bör särskilt beaktas vad som har förts fram i framställningen från arbetarskyddsstyrelsen om skyddsombuds tillträde till gemensamma arbetsställen samt arbetsmiljökommissionens synpunkter i nu aktuella delar.

– Utredaren bör se över arbetsställebegreppet i arbetsmiljölagen samt utreda behovet av kriterier för detta begrepp i lagtexten och hur dessa kriterier i så fall bör vara utformade.

– Utredaren bör utreda vilka ändringar eller kompletteringar som bör göras i arbetsmiljölagens produktsäkerhetsregler för att öka möjligheterna att ingripa mot att från arbetsmiljösynpunkt bristfälliga produkter släpps ut på marknaden eller medför risk för ohälsa eller olycksfall sedan de har överlåtits eller upplåtits för användning i arbetslivet. Den minskade förhandsprövning av produkter i form av myndighetskontroll som förändringarna av produktkontrollen innebär bör vara av avgörande betydelse för reglernas utformning. Produktsäkerhetsregleringen i produktsäkerhetslagen bör också särskilt beaktas. Reglerna om produktsäkerhet för produkter avsedda för yrkesmässig användning bör i princip vara utformade så att det inte ges sämre möjligheter att ingripa mot sådana produkter än mot andra. Vidare bör hänsyn tas till det arbete som bedrivs inom EG med ett direktiv om produktsäkerhet samt de åtaganden som Sverige gör i ett EES-avtal.

– Utredaren bör vidare utreda effektiviteten i sanktionssystemet i arbetsmiljölagen och därvid överväga de synpunkter som arbetsmiljökommissionen lämnat i hithörande frågor.

– Utredaren bör slutligen ta ställning till behovet av åtgärder med anledning av lagrådets synpunkter på utformningen av de grundläggande bestämmelserna i 1-3 kap. arbetsmiljölagen.

– Utredaren bör föreslå de lagändringar som föranleds av de olika delarna av uppdraget.

– Utredaren skall belysa de kostnadsmässiga och andra konsekvenser som ett genomförande av förslagen skulle medföra. Om utredaren lägger fram förslag till kostnadskrävande åtgärder skall även anges hur kostnaderna skall finansieras.

Arbetsformer m.m.

Utredaren bör i sitt arbete, särskilt när det gäller utformningen av samverkansreglerna i arbetsmiljölagen, samråda med den kommitté som tillsatts för att se över den arbetsrättsliga lagstiftningen.

För utredarens arbete gäller vidare direktiven (dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning samt vad regeringen har föreskrivit om beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Utredarens arbete bör vara avslutat senast den 1 februari 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommitteförordningen (1976:119), med uppdrag att göra en översyn av arbetsmiljölagen.

att besluta om sakkunniga, experter, referensgrupper, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv

Dir. 1992:33

Tilläggsdirektiv till översynen av arbetsmiljölagen

Dir. 1992:33

Beslut vid regeringssammanträde 1992-03-19

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Hörnlund anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att den särskilde utredaren med uppdrag att se över arbetsmiljölagen (dir. 1991:75) även får till uppgift att se över bestämmelserna om överklagande av beslut enligt arbetsmiljölagen.

Utredarens arbete bör i denna och övriga delar vara avslutat senast den 1 september 1993.

Bakgrund

År 1984 drogs riktlinjer upp för regeringens befattning med besvärsärenden (prop. 1983/84:120, KU23, rskr. 250). Enligt riktlinjerna bör regeringen i så stor utsträckning som möjligt avlastas sådana ärenden som inte kräver politiska ställningstaganden. Vidare bör förvaltningsärendena i regel inte kunna bli föremål för prövning i fler än två instanser (tvåinstansprincipen).

Tvåinstansprincipen innebär att ärenden som kan prövas av två eller flera instanser under regeringsnivån normalt inte bör få överklagas till regeringen. Undantag från den principen bör göras bara när särskilda skäl talar för det. Ett sådant särskilt skäl kan vara att det är önskvärt med en styrning i praxis genom ett politiskt ansvarigt organ.

En utgångspunkt för riksdagens beslut är att statsrådens och departementens arbete i första hand skall avse sådana övergripande frågor som kräver ett ställningstagande av regeringen eller någon i regeringskretsen. En metod som anvisats för att befria regeringen från överklagningsärenden är att flytta prövningen till domstol när det är ändamålsenligt. En vägledande princip är emellertid att överklaganden bör prövas förvaltningsvägen och inte domstolsvägen när prövningen är av den karaktären att en lämplighetsavvägning

eller annan mera skönsmässig bedömning dominerar.

År 1988 antog riksdagen en tidsbegränsad lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (prop. 1987/88:69, KU38, rskr. 189, SFS 1988:205). Syftet med lagen var att säkerställa att svensk rätt motsvarar de krav på domstolsprövning som ställs i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) så som dessa har lagts fast i Europadomstolens praxis. Giltighetstiden för lagen har förlängts och den skall därför numera tillämpas på beslut som meddelas till utgången av år 1994 (prop. 1990/91:176, 1991/92:KU12, rskr. 51, SFS 1991:1825).

Lagen om rättsprövning gäller beslut i förvaltningsärenden som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. bl.a. beslut som innebär åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Lagen kan tillämpas på beslut om ingripande enligt arbetsmiljölagen (se bl.a. Regeringsrättens beslut 997-1990). I lagens förarbeten (prop. 1987/88:69 s. 18) uttalas att det på längre sikt bör övervägas i vilken mån det är ändamålsenligt att ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning med domstolsprövning.

Arbetarskyddsstyrelsen är andra instans när det gäller överklaganden över yrkesinspektionens beslut. Den stora gruppen sådana beslut utgörs av beslut som rör utfärdande av förelägganden och förbud enligt 7 kap. 7 – 9 §§ arbetsmiljölagen. Yrkesinspektionen kan vidare med stöd av föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen i vissa fall besluta om undantag från föreskrifter eller om tillstånd.

Samtliga beslut av yrkesinspektionen kan överklagas till arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsens beslut i andra ärenden än de som avser tillämpningen av föreskrifter om minderåriga får enligt 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen överklagas till regeringen.

Utredningsuppdraget

Det finns mot bakgrund av bl.a. de av riksdagen antagna riktlinjerna för regeringens befattning med överklaganden skäl att ompröva bestämmelserna om överklagande av beslut enligt arbetsmiljölagen.

Utredaren bör därför pröva om det finns förutsättningar att ta bort möjligheten att överklaga beslut enligt arbetsmiljölagen till regeringen som tredje instans. Skulle utredaren finna att några ärenden är av den karaktären att de även fortsättningsvis skall kunna prövas av regeringen skall utredaren lägga fram förslag om formerna för att åstadkomma en sådan prövning. Därvid bör ett förfarande med överlämnande av ärenden till regeringen övervägas som ett alternativ till överklagande.

Utredaren skall beakta Europakonventionens krav på domstolsprövning samt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Utredarens arbete bör i denna och i övriga delar vara avslutat senast den 1 september 1993.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar utredarens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

1993-09-07

Arbetsmiljölagsutredningen

Särskilt yttrande
av Hans granqvist, Karl Pfeifer och Jan Risshytt

Arbetsmiljölagens grundläggande bestämmelser, avsnitt 2

I samband med 1991 års lagstiftningsarbete anförde Lagrådet kritik mot vissa bestämmelser i 1 - 3 kap arbetsmiljölagen (AML). Lagrådet ansåg att det kunde sättas i fråga om de grundläggande bestämmelserna kunde tillämpas fullt ut enligt sin ordalydelse. Bl a anförde Lagrådet att av lagtexten bör kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Enligt utredningsdirektiven borde utredaren ta ställning till behovet av åtgärder med anledning av Lagrådets synpunkter.

Utredaren har stannat för att inte förorda någon ändring i lagtexten i denna del. Skälen för detta är dock inte övertygande.

Jag anser inte att uttrycket "med hänsyn till arbetets natur" i 2 kap 1 § i förslaget tillräckligt tydligt anger vare sig att en avvägning skall göras mot andra viktiga intressen eller att kravet på en insats i arbetsmiljöhänseende skall stå i rimlig proportion till vad som kan uppnås med insatsen.

Det är därför angeläget att det i lagtexten - som lagrådet anför- förs in en bestämmelse som i vart fall uttrycker att en intresseavvägning skall ske. En sådan bestämmelse bör ange att en avvägning skall ske efter vad som är rimligt med hänsyn till andra viktiga intressen. Även principen att de insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön inte får vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås bör komma till uttryck i form av lagtext.

Tillträdesrätt för skyddsombud

Den föreslagna bestämmelsen (6 kap 7 a §) om tillträdesrätt till främmande arbetsplatser för skyddsombud bör på motsvarande sätt som i 3 § 2 st förtroendemannalagen villkoras av att betydande hinder inte uppstår för arbetets behöriga gång.

Särskilt yttrande ang översyn av Arbetsmiljölagen från Rolf Lindh, LO, Stig Gustafsson, TCO och Kerstin Hildingsson, SACO

De framlagda förslagen innebär flera förbättringar av den nuvarande Arbetsmiljölagen. I förhållande till den tid utredaren fått till sitt förfogande har utredningsarbetet bedrivits med noggrannhet. På några väsentliga punkter anser vi emellertid att det finns skäl att ha invändningar mot utredarens förslag.

De förändringar som föreslås av lagens ändamålsparagraf i 1 kap kan godtas frånsett förslaget att punkt 2 om att lagen syftar till samverkan mellan parterna ska utgå. Vi anser att denna relativt nytillkomna punkt i ändamålsparagrafen är av stor vikt och den kan enligt vår mening inte ersättas av 3 kap 1 § som man hänvisar till. Samverkan ska finnas med i allt vad AML kan innefatta. Den tolkningen görs inte om samverkan enbart nämns i det tredje kap i lagen, som behandlar arbetsgivarens ansvar. Vi avvisar således bestämt den föreslagna ändringen.

Den viktigaste frågan utredaren har haft att behandla gäller arbetsmiljöansvaret för inhyrd arbetskraft. I 3 kap 12 § föreslås nu en utvidgning av skyddsansvaret till inhyrd arbetskraft vilket vi välkomnar. Från bl a berörda förbunds sida har under arbetets gång framförts som ett krav att också uppdragsgivare som anlitar entreprenörer med anställningsliknande förhållanden måste omfattas av AMLs arbetsgivareansvar för arbetsmiljön. Detta bl a pga den "illojala" konkurrens som företag med vanliga anställda - uthyrda entreprenadanställda kontra entreprenörer kan drabbas av. AML bör inte ge någon anställningsform särställning.

Att utredningens förslag enbart innefattar uthyrd arbetskraft med motiveringen att en ytterligare utvidgning av arbetstagarebegreppet är en fråga för Arbetsrättskommittén anser vi knappast vara relevant. Ur AMLs synvinkel är "entreprenörsproblemet" i lika hög grad en fråga om att utvidga arbetsgivarebegreppet till att även innefatta uppdragsgivare som hyr in arbetskraft - oavsett om det gäller uthyrd personal eller entreprenörer - som en utvidgning av arbetstagarbegreppet. Det finns ingen anledning att inte inkludera också entreprenörer i den förändring som nu föreslås. Något övertygande skäl ges inte heller i betänkandet. Enligt vår mening bör skyddsansvaret också innefatta entreprenörer för att undvika att "social dumpning" blir en konkurrensfaktor mellan entreprenörer som söker uppdragsgivare.

Det bör vidare enligt vår mening i spec motiveringarna eller på annat sätt tydligt framgå att den föreslagna 3 kap 12 § är tillämplig på drifts- och underhållspersonal i fastigheter.

Utredningens förslag angående tillträdesrätten för skyddsombud som företräder inhyrd arbetskraft är i stort tillfredsställande. Vi saknar emellertid ett förtydligande av att ett skyddsombud som finns på arbetsstället även ska ha rätt att stoppa arbetet för entreprenadanställda och entreprenörer. Skyddsombudets stopprätt gäller vid omedelbar och allvarlig fara. Den ska användas när arbetsgivaren inte vidtagit behövlig åtgärd vilket exvis kan vara att kräva en arbetsmiljöåtgärd av en entreprenadarbetsgivare. Det kan i vissa fall vara en nödvändig skyddsåtgärd exvis vid plötslig påkommande brand- eller explosionsrisk då tid inte finns till inkallande av yrkesinspektionen eller andra omfattande formella rutiner för att få till stånd en åtgärd. Ett förtydligande av lagen på denna punkt är en konsekvens av dels att skyddsombudet har att vaka över arbetsgivarens internkontroll dels den nu föreslagna lagändringen i 3 kap 12 §.

w/cn/0817

Vi välkomnar även förslaget om införande av en sanktionsavgift, en förändring av sanktionssystemet som sedan länge efterfrågats. Vi vill dock understryka vad som sägs om att det relativt begränsade tillämpningsområdet för sanktionsavgifter som anges i betänkandet vid behov måste kunna utvidgas, exempelvis till internkontrollen.

Angående förslaget om överklagande av beslut enligt arbetsmiljölagen anser vi att den nuvarande överklagningsordningen i stort sett fungerat tillfredsställande. Tidsutdräkten har dock ibland varit besvärande bl a när det gällt behandling av ärenden som rört byggnads- och anläggningsarbeten. Det har vid flera tillfällen inneburit att byggnadsarbeten som varit föremål för föreläggande och överklagningar hunnit färdigställas innan slutligt beslut kunnat fattas. Detta har lett till att ärendena avskrivits utan åtgärder.

Det föreliggande förslaget med överklagan till länsrätterna anser vi vara oacceptabelt. Ett av de viktigaste skälen för att ej följa utredningens förslag är att antalet överklagningsärenden till regeringen enligt AML per år är få. Det betyder att någon kompetens på arbetsmiljöområdet knappast kan byggas upp hos länsrätterna. Vi förordar därför att nuvarande ordning bibehålls, i andra hand att man återgår till den tidigare ordningen att överklagningar på Arbetarskyddsstyrelsens beslut skall göras till Kammarrätten, vilket skulle innebära att överklagningskedjan blir Yrkesinspektion, Arbetarskyddsstyrelsen och i sista hand Kammarrätten.

Avslutningsvis vill vi understryka det angelägna i att nu få till stånd en ändring av arbetsställebegreppet. Som utredaren föreslår är "verksamhet" i vissa fall ett bättre begrepp. Ang de olika problem med arbetsställebegreppet som bl a påtalats inom byggsektorn hänvisar utredningen till Arbetsrättskommittén. Vi anser emellertid att när Arbetsrättskommittén behandlar denna fråga ska den tillföras sakkunskap på området.

Stockholm den 2 september 1993

LANDSORGANISATIONEN
I SVERIGE

Rolf Lindh

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRAL-
ORGANISATION

Stig Gustafsson

SVERIGES AKADEMIKERS
CENTRALORGANISATION

Kerstin Hildingsson

w/cn/0817

1993-09-07

Särskilt yttrande
av Mats Holmgren

Arbetsmiljölagens grundläggande bestämmelser

I samband med 1991 års lagstiftningsarbete anförde Lagrådet kritik mot vissa bestämmelser i 1 - 3 kap arbetsmiljölagen (AML). Lagrådet ansåg att det kunde sättas i fråga om de grundläggande bestämmelserna kunde tillämpas fullt ut enligt sin ordalydelse. Bl a anförde Lagrådet att av lagtexten bör kunna utläsas att kravet på en god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. Enligt utredningsdirektiven borde utredaren ta ställning till behovet av åtgärder med anledning av Lagrådets synpunkter.

Utredaren har stannat för att inte förorda någon ändring i lagtexten i denna del. Skälen för detta är inte övertygande.

Jag anser inte att uttrycket "med hänsyn till arbetets natur" i 2 kap 1 § förslaget tillräckligt tydligt anger vare sig att en avvägning skall göras mot andra viktiga intressen eller att kravet på en insats i arbetsmiljöhänseende skall stå i rimlig proportion till vad som kan uppnås med insatsen.

Det är därför angeläget att i lagtexten - som Lagrådet uttryckligen markerat - förs in en bestämmelse som i vart fall uttrycker att en intresseavvägning skall ske. En sådan bestämmelse bör ange att en avvägning skall ske efter vad som är rimligt med hänsyn till andra viktiga intressen. Även principen att de insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön inte får vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås bör komma till uttryck i form av lagtext.

Tillträdesrätt för skyddsombud

Den föreslagna bestämmelsen (6 kap 7 a§) om tillträdesrätt till främmande arbetsplatser för skyddsombud bör på motsvarande sätt som i 3 § andra stycket förtroendemannalagen villkoras av att betydande hinder inte uppstår för arbetets behöriga gång.

Sanktionsavgifter

Frågan om införande av sanktionsavgifter i arbetsmiljölagstiftningen har varit aktuell i flera tidigare utredningar, vilka dock konstaterat att sådana avgifter av olika skäl inte passar in i denna lagstiftning. Jag finner det tveksamt om de av utredaren nu anförda skälen för sanktionsavgifter på ett övertygande sätt undanröjt de invändningar som tidigare utredningar rest.

De straffrättsliga sanktionerna avses kvarstå vid sidan av sanktionsavgifterna. Med hänsyn härtill är det utomordentligt angeläget att ett avgiftsförfarande och ett strafförfarande inte tillåts pågå parallellt utan inskränkning. Jag anser därför att den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 11§ att åtal för en överträdelse som omfattas av en föreskrift om avgift skärps så att åtal får väckas endast om det av synnerliga skäl är påkallat ur allmän synpunkt.

Överklagande

Jag instämmer i förslaget att möjligheten att överklaga till regeringen som tredje instans tas bort och att en domstolsprövning införs med början i länsrätt.

Den föreslagna instanskedjan (yrkesinspektionen - Arbetarskyddsstyrelsen - länsrätten - kammarrätten - Regeringsrätten) blir dock, även om prövningstillstånd införs i ledet länsrätt - kammarrätt, alltför lång.

Jag anser därför att besvärsprövningen hos Arbetarskyddsstyrelsen bör avskaffas. Den kompletterande utredning som kan behövas kan ske genom att länsrätten inhämtar yttrande från Arbetarskyddsstyrelsen. Om besvärsprövningen hos Arbetarskyddsstyrelsen avskaffas erhålls också en från principiella och processuella utgångspunkter mer tilltalande uppdelning av Arbetarskyddsstyrelsens nuvarande uppgifter att förutom att vara tillsynsmyndighet och part i denna typ av mål även vara besvärsinstans.

KGL. BIBL.
1993 -10- 04
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller. Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.[77]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]

1993 04