

Bättre arbetsmiljöregler I

Samverkan, utbildning, avtal m.m.

*Delbetänkande av Utredningen om
arbetsmiljölagen*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:44

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22570-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Hans Karlsson

Regeringen beslutade den 23 juni 2004 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (dir. 2004:91). Genom tilläggsdirektiv den 20 oktober 2005 (dir. 2005:114) utökades uppdraget med vissa ytterligare frågor. Samtidigt föreskrevs att uppdraget skall redovisas genom ett delbetänkande senast den 1 maj 2006 och ett slutbetänkande senast den 1 mars 2007.

Hovrättsrådet Lars Dirke förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 1 september 2004. Som sekreterare i utredningen anställdes hovrättsassessorn Ulrika Stenbeck Gustavson fr.o.m. den 23 augusti 2004 och stabsjuristen Elisabeth Lewin fr.o.m. den 18 oktober 2004. Utredningens assistent under huvuddelen av tiden har varit Catharina Nyström.

Till experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 september 2004 rättsakkunniga Anette Bergene, Näringsdepartementet, kanslirådet Lars von Ehrenheim, Näringsdepartementet, chefsjuristen Kurt Eriksson, Medlingsinstitutet, tillsynscheferna Barbro Köhler Krantz och Bernt Nilsson, Arbetsmiljöverket, utredningschefen Katarina Novák, Medlingsinstitutet, samt departementssekreteraren Margareta Wiman, Utbildnings- och kulturdepartementet. Den 29 mars 2006 entledigades Katarina Novák. Med anledning av uppdraget i utredningens tilläggsdirektiv förordnades samma dag professorn Niklas Bruun och kammarrättsassessorn Margareta Palmstierna som experter.

Till utredningen har också knutits en referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter. Till denna förordnades den 18 oktober 2004 Karin Berggren, Företagarna, Tomas Björck, Sveriges Kommuner och Landsting, Sten Gellerstedt, LO, Kerstin Hildingsson, SACO, Eric Jannerfeldt, Svenskt Näringsliv, Bengt Johansson, Arbetsgivarverket och Alicia Lycke, TCO. Eric Jannerfeldt ersattes av Eva Kovar fr.o.m. den 19 maj 2005. Den

11 november 2005 ersattes Karin Berggren av Maria Hagberg Forss.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om arbetsmiljölagen, får härmed överlämna delbetänkandet "Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m."

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och betänkandet är därför skrivet i vi-form. Det är dock utredaren som ensam svarar för förslagen.

Stockholm i maj 2006.

Lars Dirke

/Elisabeth Lewin, Ulrika Stenbeck Gustavson

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	29
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	38
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.....	40
4 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)	42
1 Uppdraget och dess redovisning	47
1.1 Direktiven.....	47
1.2 Delbetänkandet och slutbetänkandet	49
1.3 Utredningsarbetet.....	49
2 Anpassning av samverkansreglerna	51
2.1 Förslaget i korthet	51
2.2 Uppdraget.....	51
2.2.1 Direktiven	51
2.2.2 Frågor i delbetänkandet respektive slutbetänkandet.....	52

2.3	De nuvarande bestämmelserna om samverkan.....	53
2.4	Förhållandet mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen	54
2.5	Utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor	57
2.5.1	Från 1912 fram till 1970-talet.....	57
2.5.2	Från 1970-talet fram till 1990-talet.....	58
2.5.3	Från 1990-talet fram till avtalsrörelsen 2004/2005	60
2.5.4	Avtalsrörelsen 2004/2005.....	65
2.5.5	Sammanfattande iakttagelser.....	67
2.5.6	Några problem som påtalats.....	68
2.6	Överväganden och förslag med anknytning till utvecklingen i samverkansfrågor	69
2.6.1	Alternativ till skyddsombud.....	69
2.6.2	Alternativ till skyddskommitté	70
2.7	Bör Arbetsmiljöverket få meddela förelägganden och förbud på 6 kap. AML?	72
2.8	Konsekvenser av förslagen.....	74
3	Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem?	77
3.1	Bedömningen i korthet	77
3.2	Uppdraget och nuvarande regler.....	77
3.2.1	Uppdragets två delar.....	77
3.2.2	Arbetsmiljölagens nuvarande tillämpningsområde	77
3.2.3	Närmare om uppdraget avseende förskola och fritidshem	78
3.2.4	Bakgrunden till arbetsmiljölagens tillämpningsområde	79
3.3	Förslag till ny skollag.....	81
3.4	Tidigare förslag om en utvidgning av arbetsmiljölagen	83
3.4.1	Barnombudsmannen	83
3.4.2	Barnsäkerhetsdelegationen	84
3.4.3	Arbetarskyddsstyrelsen	85

3.5	Några fakta med anknytning till miljön i förskola och fritidshem	85
3.5.1	Barnolycksfall i förskolan	86
3.5.2	Barngruppernas storlek och personaltäthet	87
3.5.3	Andra relevanta rapporter från Skolverket	88
3.5.4	Buller	90
3.6	Föreskrifter och allmänna råd om förskola och fritidshem	91
3.6.1	Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om förskola och fritidshem	91
3.6.2	Skolverkets allmänna råd med kommentarer för fritidshem	92
3.6.3	Skolverkets allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan	92
3.7	Hur ser den nuvarande tillsynen ut?	93
3.7.1	En överblick över tillsynsområdena	94
3.7.2	Tillsynen enligt skollagstiftningen	96
3.7.3	Arbetsmiljöverkets tillsyn	99
3.7.4	Socialstyrelsens och kommunernas tillsyn enligt miljöbalken	100
3.7.5	Räddningsverkets samordningsroll i barnsäkerhetsarbetet	105
3.8	Andra utredningar och lagstiftningsarbeten med anknytning till tillsynen	106
3.8.1	Förslaget till ny skollag	106
3.8.2	Förslag till tillsynslag	107
3.8.3	En ny lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever	108
3.8.4	Byggnadsmiljöutredningen	109
3.9	Regleringen i Danmark, Finland och Norge	110
3.10	Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet	110
3.11	Överväganden och bedömningar	124
3.11.1	Brister i det nuvarande tillsynssystemet	124
3.11.2	Bör arbetsmiljölagen utvidgas för att lösa dessa brister?	127

4	Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.....	135
4.1	Förslaget i korthet.....	135
4.2	Uppdraget.....	136
4.3	Regler om elevmedverkan m.m.	136
4.3.1	Tillkomsten av regler om elevmedverkan.....	136
4.3.2	De nuvarande reglerna om elevmedverkan i arbetsmiljölagstiftningen.....	138
4.3.3	Förarbetena till de nuvarande reglerna.....	139
4.3.4	Andra bestämmelser om elevmedverkan och elevinflytande.....	142
4.3.5	Inflytandefrågor i förslag till ny skollag.....	144
4.4	Tidigare förslag om en förstärkning av elevrepresentanternas befogenheter.....	145
4.4.1	Propositionen Hälsa, lärande och trygghet.....	145
4.4.2	Barnombudsmannens förslag.....	146
4.4.3	Barnsäkerhetsdelegationens förslag.....	147
4.5	Undersökningar om elevinflytande m.m.	148
4.5.1	Skolverkets rapport år 2001 om elevinflytande.....	148
4.5.2	Arbetsmiljöverkets enkät år 2002 om skolans arbetsmiljö.....	150
4.5.3	Skolverkets rapport år 2003 om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet.....	152
4.5.4	Barnombudsmannens årsrapport 2003.....	154
4.5.5	Skolverkets rapporter om attityder till skolan 2003.....	154
4.5.6	Skolverkets årsrapport från utbildningsinspektionen 2004.....	156
4.5.7	Barnombudsmannens rapport år 2006 om arbetsmiljön i skolan.....	157
4.5.8	Arbetsmiljöverkets kartläggning av universitet och högskolor.....	158
4.6	Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet.....	159
4.7	Överväganden och förslag.....	167
4.7.1	Problembild och allmänna utgångspunkter.....	167

4.7.2	De yngre eleverna samt elever i särskola och särvtux.....	170
4.7.3	Elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan ...	172
4.7.4	Studering på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna	176
4.7.5	Angående sättet att utse representanter.....	185
4.7.6	Frågor om utbildning samt bemyndigande att utfärda föreskrifter	186
4.8	Konsekvenser av förslagen	188
5	Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering	193
5.1	De möjliga lösningarna i korthet	193
5.2	Uppdraget.....	193
5.3	Vilka bestämmelser omfattas av uppdraget?	194
5.3.1	3 kap. 2 a § AML.....	194
5.3.2	SAM-föreskrifterna	195
5.3.3	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering	196
5.4	Vilka av bestämmelserna genomför EG-lagstiftning?	196
5.4.1	3 kap. 2 a § AML.....	197
5.4.2	SAM-föreskrifterna	198
5.4.3	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering	201
5.4.4	Sammanfattande slutsatser	201
5.5	Tänkbara utformningar som garanterar direktivens nivå	201
5.5.1	Angående båda lösningarna.....	201
5.5.2	Särskilt om alternativet med EG-spärr.....	202
5.5.3	Särskilt om alternativet att samma regler i stället får föreskrivas i kollektivavtal	204
5.6	Ett tänkbart tredje alternativ?	204
5.7	Konsekvenser av en dispositiv lagstiftning.....	205
5.7.1	Generellt om konsekvenser för bevakningen av arbetsmiljön	205
5.7.2	Konsekvensbeskrivningar av olika intressenter	206

5.7.3	Övrigt angående förslagets konsekvenser	217
5.8	Avslutande kommentarer	219
6	Behövs ett särskilt bemyndigande om utbildning och kompetens?.....	221
6.1	Bedömningen i korthet	221
6.2	Uppdraget	221
6.3	Nuvarande lagreglering	221
6.4	Krav på utbildning och kompetens i Arbetsmiljöverkets föreskrifter	223
6.5	Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet	225
6.6	Överväganden och bedömning.....	231
7	Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen	233
7.1	Förslaget i korthet.....	233
7.2	Lagen om arbetsmarknadspolitiska program.....	233
7.3	Uppdraget	234
7.4	Överväganden och förslag	234
7.5	Bestämmelsens placering i arbetsmiljölagen.....	236
7.6	Förslagets konsekvenser	236
8	Arbete i arbetsgivarens hushåll	237
8.1	Förslaget i korthet.....	237
8.2	Uppdraget	237
8.3	Den nuvarande regleringen och dess tillkomst	237
8.4	Överväganden och förslag	240
8.5	Förslagets konsekvenser	242
8.5.1	Allmänt	242

8.5.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	243
9	Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML	245
9.1	Förslaget i korthet	245
9.2	Den nuvarande regleringen och dess tillkomst	245
9.3	Uppdraget.....	246
9.4	Överväganden och förslag.....	246
9.5	Förslagets konsekvenser.....	247
10	Författningskommentarer	249
10.1	Förslag till ändringar i arbetsmiljölagen	249
10.2	Förslag till ändringar i sekretesslagen.....	259
10.3	Förslag till ändringar i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete	260
10.4	Förslag till ändringar i arbetsmiljöförordningen.....	261
	Käll- och litteraturförteckning	265
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	267
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	279

Förkortningar

AFS	Arbetskyddsstyrelsens/Arbetsmiljöverkets författningssamling
AMF	Arbetsmiljöförordningen (1977:1166)
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
Anställningsskyddslagen	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
BFS	Boverkets författningssamling
Ds	Departementsserien
KFO	Kooperationens förhandlingsorganisation
KFS	Kommunala Företagens Samorganisation
Kommunal	Svenska Kommunalarbetareförbundet
KY-myndigheten	Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
LO	Landsorganisationen
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Medbestämmandelagen/ MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
Räddningsverket	Statens räddningsverk
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SAM-föreskrifterna	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete

SFS	Svensk författningssamling
SKOLFS	Statens skolverks författningssamling
Skolverket	Statens skolverk
SOU	Statens offentliga utredningar
SVEA	Sveriges Elevråd
Särvux	Vuxenutbildning för utvecklingsstörda
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga ett antal olika frågor i arbetsmiljölagen. Innehållet i detta delbetänkande handlar om dessa områden:

- Anpassning av samverkansreglerna
- Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem?
- Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet
- Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering
- Behövs ett särskilt bemyndigande om utbildning och kompetens?
- Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen
- Arbete i arbetsgivarens hushåll
- Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML

Anpassning av samverkansreglerna (kapitel 2)

Uppdraget och utredningen

Uppdraget i den här delen har varit att utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna. De frågor som tas upp i delbetänkandet är dels om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med motsvarande uppgifter och dels huruvida Arbetsmiljöverket bör få meddela förelägganden och förbud på bestämmelserna i 6 kap. AML. I slutbetänkandet kommer några återstående frågor som rör den här delen av uppdraget att behandlas.

Vi har gjort en översikt över den utveckling av samverkan i arbetsmiljöfrågor som har skett på arbetsplatserna. När det gäller den senare tidens utveckling kan bl.a. följande konstateras.

Arbetsmiljölagens system med skyddsombud används i stort sett fortfarande på arbetsplatserna. Ibland kallas skyddsombuden i stället för arbetsmiljöombud. En del skyddsombud är också arbetsplatsombud eller lokalombud, vilket innebär att de även har hand om övriga fackliga frågor på arbetsplatsen.

När det gäller skyddskommittén har den i många fall ersatts av andra typer av samverkansorgan på arbetsplatserna. Exempel på organ som har tagit över skyddskommitténs uppgifter är samverkansgrupper och i vissa fall MB-grupper (medbestämmandegrupper). På så sätt har en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen åstadkommit i de fall där dessa samverkansorgan skall behandla frågor på båda dessa områden.

Användningen av andra beteckningar för skyddsombud och skyddskommitté leder ibland till rättsförluster. Ett exempel är att framställningar till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML inte tagits upp på grund av att en annan benämning än skyddsombud har använts av den som gjort framställningen.

Överväganden och förslag

Vi föreslår att arbetsmiljölagen anpassas till utvecklingen på så sätt att arbetsmiljöombud tas med i lagen som en alternativ benämning för skyddsombud. Parterna kan därmed välja att använda sig av beteckningen arbetsmiljöombud i stället för skyddsombud, utan att riskera att lida några rättsförluster i ärenden hos Arbetsmiljöverket eller i andra sammanhang.

Enligt vår mening har däremot benämningarna arbetsplatsombud och lokalombud inte en tillräckligt tydlig innebörd för att användas som alternativa benämningar för skyddsombud. Något sådant föreslås därför inte.

Vår uppfattning är att parternas upprättande av alternativa samverkansorgan till skyddskommittén, som möjliggör en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen, är en positiv utveckling som bör främjas. Vi föreslår därför att det införs en uttrycklig möjlighet i arbetsmiljölagen att låta bli att tillsätta skyddskommitté om dess uppgifter i stället fullgörs i något annat samverkansorgan mellan arbetsgivaren och arbetstagarerna. En förut-

sättning skall då vara att de anställdas företrädare i detta samverkansorgan utses av lokal arbetstagarorganisation eller av arbetstagarerna för att delta i samverkansorganets arbetsmiljöarbete. Vidare bör föreskrivas att andra bestämmelser om skyddskommitté och skyddskommittéledamot skall gälla även för de samverkansorgan och ledamöter som nu är i fråga, om inte annat särskilt anges. Det blir därmed tydligt att arbetsmiljölagens regler om samverkan gäller även i dessa samverkansorgan.

Förslaget med alternativa samverkansorgan innebär också att parterna kan välja att kalla en vanlig skyddskommitté för arbetsmiljökommitté eller dylikt.

Vi har också övervägt huruvida Arbetsmiljöverket bör få meddela förelägganden och förbud på området för samverkansbestämmelserna. Arbetsmiljöverket och de flesta organisationer på arbetsmarknaden som har uttalat sig om detta har ställt sig negativa till en sådan förändring. Vi delar den uppfattningen och lämnar därför inget sådant förslag.

Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem? (kapitel 3)

Uppdraget och utredningen

Uppdraget har varit att utreda om arbetsmiljölagen bör utvidgas till att omfatta även barn i förskola och fritidshem.

Prövningen skall enligt direktiven ske utifrån frågeställningen om det saknas en effektiv tillsyn som skydd för förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet. Vi har därför kartlagt hur det nuvarande tillsynssystemet över miljön i förskola och fritidshem ser ut. Det finns flera aktörer inblandade i denna tillsyn, däribland Skolverket, kommunerna, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Naturvårdsverket samt fr.o.m. den 1 april 2006 även de olika ombudsmännen mot diskriminering.

Överväganden och bedömningar

Kartläggningen av tillsynen över miljön i förskola och fritidshem visar att det redan finns flera olika system för tillsyn på detta område, särskilt beträffande den fysiska miljön i förskolor och fritidshem. Det kan dock konstateras att det finns specifika

begränsningar och brister i de olika formerna av tillsyn. Det saknas också ett heltäckande tillsynsansvar över barnens psykosociala miljö. Vidare kan det innebära ett problem i sig att det finns så många olika aktörer inblandade. Vår slutsats blir därför att det finns brister i tillsynen över förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet.

För att kunna bedöma om den rätta vägen att angripa de bristerna är att utvidga arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem har vi sammanställt de fördelar och nackdelar som kan finnas med en sådan utvidgning. Utgångspunkten har då varit att en tillsyn enligt arbetsmiljölagen skulle skötas av Arbetsmiljöverket.

Vid en sammanvägning av de skäl som talar för och mot en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem anser vi att skälen mot en utvidgning av arbetsmiljölagen väger tyngst. Vi har vid den bedömningen särskilt tagit fasta på att viktiga delar av arbetsmiljölagen bygger på det arbetsrättsliga systemet och en utvecklad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, att samma system för samverkan inte går att skapa på elevområdet samt att eleverna saknar det stöd av fackliga organisationer som arbetstagare har. Arbetsmiljölagen har därför varit svår att tillämpa på utbildningsområdet.

Denna problematik gör sig än mer gällande när det blir fråga om att tillämpa arbetsmiljölagen på barn i förskola och fritidshem. Oavsett om verksamheterna i förskola och fritidshem kommer att kallas för utbildning i en framtida skollag rör det sig rent faktiskt om verksamheter långt utanför arbetsmiljölagens kärnområde och syfte. Barn i förskola och fritidshem kan inte ta del i ett samverkanssystem på det sätt som arbetsmiljölagen är uppbyggt på. Även det systematiska arbetsmiljöarbetet förutsätter en helhetssyn på arbetsmiljön och en medverkan av arbetstagarna som är svår att överföra till dessa områden.

Vi tror därför att arbetsmiljölagen skulle komma att bli ännu svårare att tillämpa när det gäller barn på förskola och fritidshem än den är på det nuvarande utbildningsområdet. I sammanhanget är också av betydelse att ett system där dessa barn företräds i arbetsmiljöarbetet av vuxna barnskyddsombud, som föreslagits av bl.a. Barnombudsmannen, inte bedöms vara praktiskt genomförbart.

Vi föreslår därför ingen utvidgning av arbetsmiljölagen till barnen i förskola och fritidshem. En förbättring av den befintliga tillsynen och ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna på

detta område, eventuellt i kombination med en utökad reglering kring barnens miljö i skollagstiftningen, framstår enligt vår mening som lämpligare vägar att angripa problemet.

Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet (kapitel 4)

Uppdraget och utredningen

Uppdraget har varit att utreda vilka förändringar av elevrepresentanternas befogenheter som bör göras för att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö. Även vuxna studerande omfattas av uppdraget.

Av flera undersökningar med anknytning till elevers och andra studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet samt av de synpunkter som framförts under utredningsarbetet framgår att systemet med elevskyddsombud inte har fungerat särskilt bra i praktiken. Således har framkommit att det inte alltid finns elevskyddsombud där sådana skall finnas, att det finns stora brister i fråga om information och utbildning, att de elevskyddsombud som finns ofta inte deltar i arbetsmiljöarbetet i avsedd omfattning och att elevskyddsombud upplever att de inte tas på allvar. Vidare förekommer att elevskyddsombud helt utesluts från diskussionerna i skyddskommittén till följd av att arbetsgivare och arbetstagare beslutat att i stället använda sig av samverkansgrupp eller annat liknande samverkansorgan. Ett problem är också att vuxna studerande omfattas av samma system med elevskyddsombud som gäller för skolelever.

Förslag

Vi föreslår att elevers och studerandes rätt till deltagande i arbetsmiljöarbetet stärks och förtydligas på i huvudsak följande sätt.

Det slås fast i lagen att även yngre elever samt elever i särskola och vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux) har rätt att delta i arbetsmiljöarbetet efter ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. Elevskyddsombud, som enligt förslaget skall utses i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt i gymnasieskolan, får en förstärkt roll i skyddskommittén. Detta innebär bl.a. att elevskyddsombuden skall kunna lägga fram förslag

och delta i beslut. De bör dock inte få rätt att ensamma hindra övriga deltagare från att fatta beslut i skyddskommittén.

Problemet med att elevskyddsombud utesluts från skyddskommittén till följd av att samverkan i stället sker i samverkansgrupp eller liknande åtgärdas genom vårt förslag till lagstiftning om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML (se kapitel 2, *Anpassning av samverkansreglerna*). Det står därmed klart att även elevskyddsombud har rätt att vara med när ett sådant samverkansorgan behandlar frågor som annars ankommer på skyddskommittén.

För vuxna studerande införs ett system med studerandeskyddsombud, vars roll blir betydligt starkare än de nuvarande elevskyddsombudens. Bl.a. skall studerandeskyddsombud ingå som ledamöter i skyddskommittén samt ha rätt att ta del av information i samma utsträckning som andra skyddsombud och ledamöter i skyddskommittén. De skall också ha rätt att driva ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML och att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut i sådana ärenden där de kan vara part. Studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras genom att de får en möjlighet att föra skadeståndstalan om de hindras i sitt uppdrag.

Vidare anges i arbetsmiljöförordningen att elevskyddsombuden och studerandeskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta vid skyddsronder samt kontaktas av tillsynsmyndighet eller besiktningensorgan vid förrättning på arbetsställe.

Även Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (KY-myndigheten) skall omfattas av bemyndigandet i 18 b § AMF att meddela föreskrifter om elevskyddsombud/studerandeskyddsombud. Bemyndigandet bör dessutom utvidgas så att Statens skolverk (Skolverket), styrelserna för universitet och högskolor samt KY-myndigheten får en mera generell rätt att meddela verkställighetsföreskrifter angående elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet. Därigenom ges bl.a. möjligheter att utfärda föreskrifter om utbildning av elevskyddsombud och studerandeskyddsombud.

Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering (kapitel 5)

Uppdraget och de aktuella bestämmelserna

Uppdraget har varit att presentera en eller flera lösningar på hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva. I uppdraget har inte ingått att göra överväganden om det över huvud taget är lämpligt att göra bestämmelserna dispositiva. Konsekvenserna av förändringen i fråga om bevakningen av arbetsmiljön skall dock beskrivas.

De regler som omfattas av uppdraget är 3 kap. 2 a § AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt om arbetsanpassning och rehabilitering.

Vi har analyserat i vilken utsträckning dessa bestämmelser genomför EG-direktiv och har därvid kommit fram till följande. Bestämmelserna i 3 kap. 2 a § första och andra styckena AML samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete utgör ett genomförande av ramdirektivets bestämmelser om arbetsgivarnas skyldigheter. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete genomför dessutom artiklarna 3, 6 och 8 i bildskärmsdirektivet.

Tänkbara lösningar

För det fall bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering skall göras dispositiva måste beaktas att regleringen delvis genomför tvingande EG-lagstiftning som måste garanteras. Mot bakgrund av det har vi utformat två alternativa sätt att göra bestämmelserna dispositiva.

Det ena sättet är att tillåta kollektivavtal under förutsättning att avtalen inte underskrider nivån i de berörda direktiven, dvs. bestämmelserna görs semi-dispositiva med EG-spärr.

Den andra lösningen är att bestämmelserna görs dispositiva genom att samma regler i stället får tas in i kollektivavtal. Skillnaden blir då endast att ett annat tillsyns- och påföljdssystem kommer att gälla.

I båda fallen bör föreskrivas att avtalen skall slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation, bl.a. för att möjliggöra en överblick över avtalssituationen på området.

Konsekvenser för bevakningen av arbetsmiljön

För det fall parterna utnyttjar möjligheten att ersätta reglerna i lagen och föreskrifterna med kollektivavtal blir det kollektivavtalens system för påföljder som gäller i stället för det offentliga tillsynssystemet. Det innebär att Arbetsmiljöverket inte längre har tillsyn på berörda områden och följaktligen inte heller kan meddela förelägganden och förbud. Det blir då i princip upp till de fackliga organisationerna att se till att arbetsgivarna sköter sina åligganden i dessa hänseenden. Om skyldigheterna inte uppfylls kan det bli fråga om kollektivavtalsbrott och skadeståndsskyldighet. Eftersom det är upp till arbetsmarknadens parter att formulera kollektivavtal och bevaka att de följs blir resultatet beroende bl.a. av parternas kunskaper, resurser och inbördes styrkeförhållande.

Vi har fått konsekvenserna av att göra bestämmelserna dispositiva beskrivna av Arbetsmiljöverket och några organisationer på arbetsmarknaden. Vidare har Åklagarmyndigheten beskrivit vilka konsekvenser det kan tänkas medföra för lagföringen av arbetsmiljöbrott om reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete blir dispositiva. De konsekvenser som beskrivits har till största delen varit mycket negativa.

Arbetsmiljöverket har bl.a. framhållit att en möjlighet att avtala bort de aktuella reglerna skulle fordra ett helt nytt arbetssätt vid verkets inspektioner. Andra föreskrifter som innebär en utveckling av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete kan troligen inte heller tillämpas om bestämmelserna i det enskilda fallet avtalats bort, vilket försvagar tillsynen också på olika sakområden. Enligt Arbetsmiljöverket finns det en uppenbar risk för att arbetsförhållandena försämras på arbetsplatser med svagt lokalt skyddsarbete om varken Arbetsmiljöverket eller de fackliga organisationerna har någon bevakning av arbetsmiljön. Konsekvensen om reglerna om arbetsanpassning och rehabilitering avtalats bort kan bli att Arbetsmiljöverket inte i samma utsträckning som nu kan bidra till att regeringens mål om minskad ohälsa uppnås.

Den redogörelse som lämnats av *Åklagarmyndigheten* visar att förslaget kan få negativa effekter för brottsbekämpningen på arbetsmiljöområdet. Vidare har *intressenter på arbetsgivarsidan* tagit upp flera aspekter som kan innebära negativa ekonomiska följder för företag och andra arbetsgivare. Bland dessa kan nämnas att antalet tvisteförhandlingar och processer kan öka, att konkurrensnedvridning mellan företag med och utan kollektivavtal kan upp-

stå, att arbetsgivare måste sätta sig in i flera olika regelsystem samt att det finns en risk att arbetsgivare kan drabbas av dubbla krav och sanktioner i fall där olika bedömningar görs i frågan om avtalen uppfyller EG-direktivens miniminivå.

Vi instämmer i de bedömningar som sålunda har gjorts. Det står enligt vår uppfattning klart att följderna av att göra bestämmelserna i fråga dispositiva i huvudsak skulle bli negativa.

Behövs ett särskilt bemyndigande om utbildning och kompetens? (kapitel 6)

Uppdraget och nuvarande reglering

I 4 kap. AML finns regler om bemyndiganden. Bestämmelserna innebär att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter gällande vissa frågor. Delegationen till Arbetsmiljöverket finns i 18 § AMF. Arbetsmiljöverket kan med stöd av denna delegation i fall som avses i 4 kap. 1–8 §§ meddela föreskrifter som är direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 AML.

De bestämmelser som finns i 4 kap. 1–8 §§ avser olika preciserade områden där regeringen eller Arbetsmiljöverket får föreskriva om bl.a. olika villkor, tillstånd eller förbud mot att arbete utförs. De paragrafer som kan användas i samband med krav på utbildning och kompetens torde vara de som ger möjlighet att föreskriva om villkor t.ex. vid hantering av en viss produkt, och villkoret skulle då vara viss utbildning eller kompetens. Detta kan ske med stöd av 4 kap. 1 eller 6 §. Förutsättningen enligt 1 § är att det är fråga om tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Förutsättningen enligt 6 § är att det är fråga om arbete som medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, t.ex. gravida eller allergiker. Utmärkande för dessa föreskrifter är att det föreskrivna handlingsmönstret är så fixerat att det är förhållandevis lätt att avgöra om en överträdelse skett.

I 4 kap. 10 § AML finns ett mer generellt utformat bemyndigande där Arbetsmiljöverket får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Dessa kan inte göras direkt straffsanktionerade.

Uppdraget har varit att utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens. I uppdraget har också ingått att utreda om bemyndigandet bör omfatta krav på certifikat eller annat kunskapsbevis.

Överväganden och bedömning

Vi har gjort en genomgång som visar att det i dag finns en allmän möjlighet för Arbetsmiljöverket att med stöd av 4 kap. 10 § AML meddela föreskrifter om utbildning och kompetens. Det finns alltså utrymme i det generella bemyndigandet, som rör arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön, för Arbetsmiljöverket att föreskriva om utbildning eller kompetens. De föreskrifter som har utfärdats med stöd av 4 kap. 10 § och som innehåller krav på utbildning är inte direkt straffsanktionerade.

Den fråga som då uppstår är om Arbetsmiljöverket bör bemyndigas att meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter på detta område. I fråga om generella krav på utbildning eller kompetens behövs utrymme för olika slags bedömningar. Detta är därför ett område som i allmänhet inte lämpar sig väl för den grad av precision som måste krävas av straffbelagda föreskrifter. Även om ett nytt särskilt bemyndigande skulle införas finns det av det skälet anledning att utgå från att det generella bemyndigandet i 4 kap. 10 § också i fortsättningen skulle komma att användas på detta område.

Till detta kommer att Arbetsmiljöverket alltid i det enskilda fallet har möjlighet att åstadkomma en straffsanktion genom att utfärda ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § AML.

Vår slutsats blir därför att det inte framkommit övertygande skäl för att införa ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens. Vi menar att Arbetsmiljöverket redan nu har tillräckliga möjligheter att meddela sådana föreskrifter.

Direktiven tar också upp frågan om ett nytt bemyndigande bör omfatta krav på certifikat eller annat kunskapsbevis. Våra överväganden i den delen har lett oss till slutsatsen att sådana frågor bäst hanteras på föreskriftsnivån, och alltså inte behöver regleras direkt i ett bemyndigande i lagen. Det finns redan i dag flera exempel på föreskrifter där Arbetsmiljöverket utfärdat föreskrifter som

innehåller krav på certifikat eller annat kunskapsbevis. Detta rör själva innehållet i de krav som ställs, och det bör få ankomma på Arbetsmiljöverket att även i fortsättningen, efter samråd med arbetsmarknadens parter, besluta detta.

Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen (kapitel 7)

I 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program finns bestämmelser om i vilken utsträckning arbetsmiljölagen gäller för personer i sådan verksamhet. I arbetsmiljölagen står däremot inget om lagens tillämpningsområde i fråga om deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Uppdraget har varit att pröva om det är lämpligt att direkt i arbetsmiljölagen reglera lagens tillämpningsområde avseende personer som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program.

Vi menar att ett sådant förtydligande bör göras. Förslaget är att detta sker genom att arbetsmiljölagen kompletteras med en hänvisning till 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Eftersom det i en annan del av betänkandet föreslås att den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 4 § AML skall upphävas, kan den nya bestämmelsen om arbetsmarknadspolitiska program placeras där.

Arbete i arbetsgivarens hushåll (kapitel 8)

Uppdraget och nuvarande reglering

Av nuvarande bestämmelse i 1 kap. 4 § AML framgår att arbetsmiljölagen inte gäller för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av den som fyllt 18 år. För sådana arbetstagare gäller i stället bestämmelserna i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. I denna lag finns en skyddsregel införd med ett begränsat arbetsmiljöansvar.

Sedan år 1996 är arbetsmiljölagen och dess föreskrifter däremot tillämpliga vid arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll om arbetstagaren är *under 18 år*.

Vi har fått i uppdrag att pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget från arbetsmiljölagen i 1 kap. 4 § AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll. Om utredningen föreslår ett upp-

hävande, skall nödvändiga ändringar föreslås i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll.

Överväganden och förslag

Frågan om särbehandlingen i arbetsmiljöhänseende av arbetstagare som utför husligt arbete har aktualiserats bl.a. av att personer med funktionshinder numera får hjälp i sitt hem av personliga assistenter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). De personliga assistenterna är i en del fall formellt anställda av den som är berättigad till insatsen enligt LSS.

Resultaten av rapporter som Arbetsmiljöverket och Kommunal sammanställt visar omfattande brister i arbetsmiljön vid arbete i hemmiljö. De fall som granskats har i första hand rört juridiska personer där arbetsmiljölagen i sin helhet redan varit tillämplig. Man kan anta att bristerna i arbetsmiljön är minst lika allvarliga för dem som är anställda för att utföra arbete i arbetsgivarens hushåll i fall där lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är tillämplig. Det framstår enligt vår mening inte längre som försvarbart att denna grupp av arbetstagare inte skall omfattas av det skydd som arbetsmiljölagen ger.

Utöver gruppen arbetstagare som arbetar som personliga assistenter kan det finnas andra arbetstagare som är anställda för att utföra arbete i arbetsgivarens hushåll, t.ex. barnpassning (au pair), städning eller annat husligt arbete. Även denna grupp arbetstagare bör omfattas av det skydd som arbetsmiljölagen ger. Det bör uppmärksammas att tillsynen i fråga om arbete som utförs i hemmet fortfarande är begränsad genom bestämmelserna i 15 § AMF.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit något skäl emot ett upphävande av undantaget i arbetsmiljölagen, samtidigt som det finns goda skäl för att göra lagen fullt ut tillämplig vid husligt arbete.

Vi föreslår därför att undantaget för arbete i arbetsgivarens hushåll i 1 kap. 4 § AML upphävs. Samtidigt föreslås följdändringar i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML (kapitel 9)

Enligt 3 kap. 8 § första stycket AML skall den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall. Enligt samma paragraf tredje stycket skall uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) lämnas vid avlämnandet genom tydlig märkning eller på annat sätt.

Den aktuella formuleringen i tredje stycket kom till vid de ändringar som gjordes i arbetsmiljölagen år 1991. Avsikten var att den nya formuleringen skulle vara mer generell utan att inskränka de skyldigheter som enligt den tidigare lydelsen gällde i fråga om märkning och anvisningar för montering, användning och skötsel. Uppdraget har varit att pröva om det är lämpligt att ändra lydelsen av 3 kap. 8 § tredje stycket AML så att den tydligare uttrycker den avsedda innebörden.

Den nuvarande formuleringen av 3 kap. 8 § tredje stycket AML kan ge upphov till oklarhet eftersom det inte framgår klart för läsaren att den omfattar även monterings- och bruksanvisningar och liknande.

Vi föreslår därför att 3 kap. 8 § tredje stycket AML förtydligas så att det uttryckligen framgår att kravet på produktinformation om tekniska anordningar innefattar krav på anvisningar för montering, installation, användning och skötsel av anordningen.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160) dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 2 a och 8 §§, 6 kap. 2, 6 a, 8, 15, 17 och 18 §§, 7 kap. 13 och 14 §§ samt 9 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 6 § och 6 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Vid tillämpning av 2–4 och 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas

1. den som genomgår utbildning,
2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,
3. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

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

De som genomgår utbildning och vårdtagare som avses i första stycket 1 och 2 skall likställas med arbetstagare även vid tillämpning av 5 kap. 1 och 3 §§. I fråga om de som genomgår utbildning finns dessutom särskilda bestämmelser i 6 kap. 6 a, 8, 15, 17 och 18 §§, 7 kap. 13 och 14 §§ samt 9 kap. 3 §.

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

4 §
Lagen gäller inte arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av den som har fyllt 18 år. Av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program framgår i vilken utsträckning arbetsmiljölagen är tillämplig för deltagare i sådana program.

6 §
 Av 3 kap. 2 a § framgår att det genom kollektivavtal får göras avvikelser från bestämmelserna i den paragrafen.

Alternativ:

6 §
 Av 3 kap. 2 a § framgår att bestämmelserna däri i stället får föreskrivas i kollektivavtal.

3 kap.

2 a §

Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Han skall utreda arbets-skador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. 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 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.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det

göras avvikelser från bestämmelserna i första till tredje styckena. Sådana avvikelser får göras endast under förutsättning att de inte innebär mindre långtgående skyldigheter för arbetsgivarna på dessa områden än som följer av rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.¹ I den utsträckning som dessa förutsättningar inte är uppfyllda gäller fortfarande bestämmelserna i första till tredje styckena.

Alternativ:

Bestämmelserna i första till tredje styckena får i stället föreskrivas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. I den utsträckning som bestämmelserna har ersatts av motsvarande bestämmelser i ett sådant avtal gäller avtalet i stället för lagen.

8 §

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

¹ EGT L 183, 29.6.1989, s. 1 (Celex 389L0391).

En teknisk anordning som inte uppfyller kraven i första stycket får visas på mässor, utställningar eller liknande om det tydligt anges att kraven inte är uppfyllda och att anordningen inte får släppas ut på marknaden eller avlämnas för att tas i bruk förrän den uppfyller kraven. Sätts anordningen i funktion skall tillräckliga säkerhetsåtgärder vidtas mot olycksfall.

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

Anvisningar för anordningens montering, installation, användning och skötsel samt övriga uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) skall medfölja vid avlämnandet genom tydlig märkning, i form av handlingar eller på annat sätt. Information av särskild betydelse för arbetsmiljön skall lämnas vid marknadsföring av anordningen.

6 kap.

2 §

På arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud. Skyddsombud skall utses även på annat arbetsställe, om arbetsförhållandena påkallar det. För skyddsombud bör ersättare utses.

På arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud (*arbetsmiljöombud*). Skyddsombud skall utses även på annat arbetsställe, om arbetsförhållandena påkallar det. För skyddsombud bör ersättare utses.

Skyddsombud utses av lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns inte sådan organisation, utses skyddsombud av arbetstagarna.

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.

Bestämmelser om hur skyddsombud på fartyg skall utses finns i fartygssäkerhetslagen (2003:364).

6 a §

Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning skall arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att han mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör han inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, skall Arbetsmiljöverket efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas. Sådan framställning av ett skyddsombud på fartyg skall i stället lämnas till Sjöfartsverket, som skall pröva om föreläggande eller förbud enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364) skall meddelas.

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

Vad som i denna paragraf sägs om skyddsombud skall också gälla för studerandeskyddsombud som avses i 17 §.

8 §

Vid arbetsställe, där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall finnas skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. Skyddskommitté skall tillsättas även vid arbetsställe med mindre antal arbetstagare, om det begäres av arbetstagarna.

Företrädare för de anställda utses bland arbetstagarna av lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns ej sådan organisation, utses företrädare av arbetstagarna.

Vid arbetsställe där det finns studerandeskyddsombud skall även två av dessa ingå i skyddskommittén. Studerandeskyddsombuden bestämmer själva vilka av dem som skall ingå i skyddskommittén.

Bestämmelser om hur en skyddskommitté på fartyg skall tillsättas finns i fartygssäkerhetslagen (2003:364).

9 a §

Skyddskommitté behöver inte tillsättas om uppgifterna för skyddskommittén i 9 § i stället fullgörs i annat samverkansorgan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Detta förutsätter dock att de anställdas företrädare i detta samverkansorgan utses med stöd av bestämmelserna i 8 §.

Vad som sägs om skyddskommitté och ledamot i skyddskommitté i denna lag och i andra författningar skall, om annat inte anges, gälla även för sådant samverkansorgan samt dess ledamöter.

Denna paragraf är inte tillämplig i fråga om skyddskommitté på fartyg.

15 §

Vad som sägs i 5 §, 10 § första och tredje styckena samt 11–14 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt på ledamot av skyddskommitté.

Vad som sägs i 5 §, 10 § första och tredje styckena samt 11–14 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt på ledamot av skyddskommitté.

För studerandeskyddsombud skall 10 § första och andra styckena, 11, 12 och 14 §§ tillämpas på motsvarande sätt. För mål om tillämpning av 10 och 11 §§ som rör studerandeskyddsombud gäller vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

17 §

De 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.

Elevmedverkan gäller dock inte elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning.

De som genomgår utbildning skall av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att medverka i arbetsmiljöarbetet på arbetsstället, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd.

För barn i förskoleklass och elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan och specialskolan samt i sameskolan, den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildning för utvecklingsstörda skall omfattningen och utformningen av barnens och elevernas deltagande i skolans arbetsmiljöarbete anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt.

Elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan företräds i arbetsmiljöarbetet av elevskyddsombud.

Studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna företräds i arbetsmiljöarbetet av studerandeskyddsombud. Ett studerandeskyddsombud skall vara minst 18 år.

18 §

Elevskyddsombuden utses av eleverna.

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget.

Elevskyddsombuden har rätt till den information som behövs för uppdraget *med undantag av information om* uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § första stycket. I fråga om uppgifter som är föremål för sekretess i det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen (1980:100).

Elevskyddsombuden *och studerandeskyddsombuden* utses av eleverna *och de studerande*.

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden *och studerandeskyddsombuden* får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget.

Elevskyddsombuden *och studerandeskyddsombuden* har rätt till den information som behövs för uppdraget. *För elevskyddsombuden gäller dock rätten till information inte sådana* uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § första stycket. I fråga om uppgifter som är föremål för sekretess i det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen (1980:100).

7 kap.

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, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

Den som har utsetts till skyddsombud, *studerandeskyddsombud* 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, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.

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

14 §

Tillsynsmyndighet skall till-
ställa skyddsombud avskrift av
de skriftliga meddelanden i
skyddsfrågor som lämnas till ett
arbetsställe.

Tillsynsmyndighet skall till-
ställa skyddsombud *och stude-*
randeskyddsombud avskrift av de
skriftliga meddelanden i *arbets-*
miljöfrågor som lämnas till ett
arbetsställe.

9 kap.

3 §

För att ta till vara arbetstagarnas intressen i ärenden enligt denna lag får överklagande enligt 2 § göras av ett huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, av ett annat skyddsombud.

Om det inte finns något skyddsombud, får överklagande göras av en arbetstagarorganisation i den mån saken rör medlemmarnas intressen. Om talan avser annat än fartygsarbete krävs att organisationen tidigare har yttrat sig i ärendet.

*I fråga om Arbetsmiljöverkets
beslut i sådana ärenden där
studerandeskyddsombud kan
vara part får överklagande också
göras av studerandeskyddsom-
bud.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

7§

Sekretess enligt 6 kap. 1–5, 7 och 8 §§, 7 kap. 8, 10 och 11 §§ samt 8 kap. 2 och 8–10 §§ utgör inte hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud. Denna sekretess hindrar inte heller att myndighet lämnar sådan information till ledamot i skyddskommitté som behövs för hans uppdrag eller till deltagare i särskilt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på ett arbetsställe som behövs för verksamheten.

Sekretess enligt 6 kap. 1–5, 7 och 8 §§, 7 kap. 8, 10 och 11 §§ samt 8 kap. 2 och 8–10 §§ utgör inte hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud *och studerandeskyddsombud*. Denna sekretess hindrar inte heller att myndighet lämnar sådan information till ledamot i skyddskommitté som behövs för hans uppdrag eller till deltagare i särskilt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på ett arbetsställe som behövs för verksamheten.

Är den, som erhåller uppgift med stöd av första stycket, knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §, gäller för honom samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som gäller hos myndigheten.

En företrädare för en arbetstagarorganisation får utan hinder av förbudet lämna uppgiften vidare till en ledamot i organisationens styrelse. Har ett skyddsombud, en skyddskommittéledamot eller en deltagare i särskilt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet utsetts av sådan lokal arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 2 och 8 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160), får ombudet, ledamoten eller deltagaren utan hinder av förbudet lämna

uppgiften 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 förbudet. I sådant fall gäller förbudet också för denne.

Utan hinder av att förbud gäller enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift får företrädare för arbetstagarorganisation, skyddsombud, ledamot av skyddskommitté eller den som deltar i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på ett arbetsställe utnyttja uppgiften för sitt uppdrag. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

Utan hinder av att förbud gäller enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift får företrädare för arbetstagarorganisation, skyddsombud, *studentenskyddsombud*, ledamot av skyddskommitté eller den som deltar i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på ett arbetsställe utnyttja uppgiften för sitt uppdrag. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

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

Härigenom föreskrivs att 1, 8 och 15 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

För arbetstagare som inte har fyllt 18 år gäller endast 11–14, 20 och 21 §§.

Arbetstagare under 18 år omfattas dessutom av arbetsmiljölagen (1977:1160), som innehåller föreskrifter om bl.a. minimiålder, arbetstid, skydd mot ohälsa m.m.

8 §

Arbetsgivare är skyldiga att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall i arbetet. I arbetet skall arbetstagare iakttä tillbörlig försiktighet och i övrigt medverka till att förebygga ohälsa och olycksfall.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för arbete i arbetsgivarens hushåll.

15 §

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att 2–4, 6, 8 och 9 §§ följs. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om tillsyn över att arbetsmiljölagen (1977:1160) följs. Undersök-

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att 2–4, 6 och 9 §§ följs. Därvid gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om tillsyn över att arbetsmiljölagen (1977:1160) följs. Undersök-

ningar på arbetsstället får dock göras endast på begäran av en part eller om det annars finns särskild anledning.

ningar på arbetsstället får dock göras endast på begäran av en part eller om det annars finns särskild anledning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

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

Härigenom föreskrivs att 6 a, 7, 8 a, 9, 16, 18 och 18 b §§ arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För varje årskurs *på grundskolans högstadium* och för varje *linje och specialkurs om minst ett år* i gymnasieskolan skall två företrädare för eleverna utses att medverka i skolans *skyddsverksamhet* såsom elevskyddsombud enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160). På utbildningsområdet i övrigt bestäms antalet elevskyddsombud med hänsyn till elevernas antal och arbetsförhållanden.

6 a §

För varje årskurs *7–9 i grundskolan och 7–10 i specialskolan samt för varje nationellt och specialutformat program* i gymnasieskolan skall två företrädare för eleverna utses att medverka i skolans *arbetsmiljöarbete* såsom elevskyddsombud enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160). *På individuella program i gymnasieskolan liksom* på utbildningsområdet i övrigt bestäms antalet elevskyddsombud *och studerandeskyddsombud* med hänsyn till elevernas och *de studerandes* antal och arbetsförhållanden.

7 §

Vid varje arbetsställe bör regelbunden översyn ske genom skydds rond.

Vid arbetsställe där det finns elevskyddsombud eller studerandeskyddsombud skall dessa ges tillfälle att delta vid skydds rondens.

8 a §

En skyddskommitté bör sammanträda minst en gång var tredje månad.

Vid skyddskommitténs sammanträden bör även företrädare för företagshälsovården vara närvarande.

Två av de elevskyddsombud, som har utsetts enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160), får *närvara och yttra sig* vid skyddskommittésammanträden. Elevskyddsombuden inom varje skyddskommittéområde bestämmer själva vilken eller vilka som skall företräda dem vid sammanträdet.

Två av de elevskyddsombud, som har utsetts enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160), får *medverka* vid skyddskommittésammanträden. *Elevskyddsombuden har dock inte rätt att ensamma hindra övriga deltagare från att fatta beslut i skyddskommittén.* Elevskyddsombuden inom varje skyddskommittéområde bestämmer själva vilken eller vilka som skall företräda dem vid sammanträdet.

Av 6 kap. 8 § arbetsmiljölagen framgår att studerandeskyddsombuden ingår som ledamöter i skyddskommittén.

För samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § arbetsmiljölagen gäller denna paragraf endast i fråga om samverkansorganets behandling av frågor som annars ankommer på skyddskommittén.

9 §

Kan i skyddskommitté företrädare för arbetsgivare och arbetstagare *icke* ena sig om beslut, skall på begäran av ledamot frågan hänskjutas till Arbetsmiljöverket, som har att pröva denna i den mån den faller inom området för verkets befogenhet.

Kan i skyddskommitté företrädare för arbetsgivare och arbetstagare *eller studerandeskyddsombud inte* ena sig om beslut, skall på begäran av ledamot frågan hänskjutas till Arbetsmiljöverket, som har att pröva denna i den mån den faller inom området för verkets befogenhet.

I beslut av skyddskommitté bör anges den tid inom vilken beslutet skall vara verkställt.

16 §

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

Vid arbetsställe där det finns elevskyddsombud eller studerandeskyddsombud skall även någon av dessa kontaktas.

18 §

Arbetsmiljöverket 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 §§ i 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 föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen,
5. meddela närmare föreskrifter om läkares anmälningskyldighet enligt 2 a §,
6. meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen,
7. meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av arbetsmiljölagen.

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

Föreskrift som rör även annan myndighets verksamhetsområde meddelar Arbetsmiljöverket efter samråd med den myndigheten.

Arbetsmiljöverket får även medge undantag från föreskrifter som verket har meddelat.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det göras avvikelser från föreskrifter som Arbetsmiljöverket har med-

delat om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering. Sådana avvikelser får göras endast under förutsättning att de inte innebär mindre långtgående skyldigheter för arbetsgivarna på dessa områden än som följer av rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet² samt artiklarna 3, 6 och 8 i rådets direktiv 90/270/EEG av den 29 maj 1990 om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm.³ I den utsträckning som dessa förutsättningar inte är uppfyllda gäller fortfarande föreskrifterna.

Alternativ:

Föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering får i stället föreskrivas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. I den utsträckning som föreskrifterna har ersatts av motsvarande bestämmelser i ett sådant avtal gäller avtalet i stället för föreskrifterna.

18 b §

Statens skolverk och styrelserna för universitet och högskolor bemyndigas att för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter för verkställighet av 6 kap. 17 § första stycket arbets-

Statens skolverk, styrelserna för universitet och högskolor samt Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning bemyndigas att för sina verksamhetsområden meddela före-

² EGT L 183, 29.6.1989, s. 1 (Celex 389L0391).

³ EGT L 156, 21.6.1990, s. 14 (Celex 390L0270).

miljölagen (1977:1160).

skrifter för verkställighet av
6 kap. 17 § och 18 § *andra och
tredje styckena* arbetsmiljölagen
(1977:1160).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

1 Uppdraget och dess redovisning

1.1 Direktiven

Det finns två direktiv för utredningen; de ursprungliga direktiven från juni 2004 (dir. 2004:91) och tilläggsdirektiv från oktober 2005 (dir. 2005:114). Båda bifogas som bilagor till betänkandet.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven är att se över en rad olika frågor i arbetsmiljölagen. I direktiven sammanfattas dessa frågor i följande punkter, som här numrerats för att förenkla framställningen.

Uppdraget är att:

1. utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. arbetsmiljölagen bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna,
2. a) utreda frågan om arbetsmiljölagens tillämpningsområde bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem,
b) se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö,
3. utreda frågan om hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena,
4. utreda om det bör göras ändringar i arbetsmiljölagen som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet (fusioner, outsourcing m.m.),

5. utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens,
6. se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk utsträckning i syfte att om möjligt finna en tydligare och mer ändamålsenlig utformning av lagen,
7. utreda om det är lämpligt att införa en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera utyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa,
8. pröva om det är lämpligt att direkt i arbetsmiljölagen reglera lagens tillämpningsområde avseende kvinnor och män som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program,
9. pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i arbetsmiljölagen när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll samt, om ett upphävande föreslås, föreslå nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll,
10. pröva om det är lämpligt att ändra bestämmelsen om produktinformation i 3 kap. 8 § tredje stycket AML och föreslå en lydelse som tydligare uttrycker den avsedda innebörden samt
11. i syfte att definiera företagens kostnader göra en genomgång av bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen som innebär direkta krav på att upprätta, lagra eller till myndigheter överföra information samt föreslå förändringar i syfte att minska den administrativa bördan (regelförenkling).

Vad uppdraget går ut på redovisas mer ingående i de kapitel där de olika delarna av uppdraget behandlas.

I tilläggsdirektiven anges att uppdraget även skall innefatta vissa frågor om beställaransvar/upphandling och om skyddsombudens verksamhet – se vidare de bifogade direktiven.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 mars 2006. I tilläggsdirektiven förlängs tiden för slutredovisning till den 1 mars 2007, men ett delbetänkande skall lämnas senast den 1 maj 2006.

1.2 Delbetänkandet och slutbetänkandet

I detta delbetänkande redovisas följande av de elva punkter i det ursprungliga uppdraget som angetts ovan; 2, 3, 5, 8, 9 och 10. Dessutom behandlas delar av punkten 1 (se mera om det i avsnitt 2.2.2). Kapitlen i delbetänkandet motsvaras av de olika punkterna i uppdraget på följande sätt.

- Kap. 2 "Anpassning av samverkansreglerna" – punkten 1,
- Kap. 3 "Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem" – punkten 2 a),
- Kap. 4 "Elevs och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet" – punkten 2 b),
- Kap. 5 "Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering" – punkten 3,
- Kap. 6 "Behövs ett särskilt bemyndigande om utbildning och kompetens?" – punkten 5,
- Kap. 7 "Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen" – punkten 8,
- Kap. 8 "Arbete i arbetsgivarens hushåll" – punkten 9,
- Kap. 9 "Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML" – punkten 10.

Konsekvenserna redovisas i samband med förslagen i respektive kapitel.

I slutbetänkandet avser vi följaktligen att behandla återstående delar av punkten 1 samt punkterna 4, 6, 7 och 11 i det ursprungliga uppdraget. Vidare kommer hela tilläggsuppdraget att redovisas i slutbetänkandet.

1.3 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter från Regeringskansliet, Arbetsmiljöverket och Medlingsinstitutet.

Synpunkter från arbetsmarknadens parter har huvudsakligen hämtats in genom utredningens referensgrupp, som också bistått med fakta och annat underlag för utredningsarbetet.

Därutöver har vi haft kontakt med åtskilliga andra myndigheter och organisationer. I den mån de har kommit in med synpunkter redovisas dessa i betänkandet. När det gäller uppdraget om barns och elevs arbetsmiljö har vi dessutom på olika sätt hämtat in synpunkter från skolelever och vuxna studerande. Detta beskrivs

närmare i kapitel 4, *Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet*.

Vi har också gjort studiebesök hos några företag och myndigheter. Syftet med det har främst varit att få en inblick i hur samverkan i arbetsmiljöfrågor kan fungera i praktiken inom olika verksamhetsområden.

Slutligen skall nämnas att samråd också har skett med Näringslivets Regelnämnd och Rehabiliteringsutredningen (S 2005:05).

2 Anpassning av samverkansreglerna

2.1 Förslaget i korthet

Förslag: Arbetsmiljöombud tas med i lagen som en alternativ benämning för skyddsombud. Skyddskommitté skall inte behöva tillsättas om ett annat samverkansorgan fullgör de uppgifter som enligt 6 kap. 9 § AML annars skall skötas av skyddskommittén. En förutsättning är också att de anställdas företrädare utses av lokal arbetstagarorganisation eller av arbetstagarerna för att delta i samverkansorganets arbetsmiljöarbete.

2.2 Uppdraget

2.2.1 Direktiven

I de ursprungliga direktiven till utredningen finns ett avsnitt som är rubricerat ”Behovet av förbättrad samordning mellan AML och MBL”. Den här delen av uppdraget berörs också i utredningens tilläggsdirektiv, men då under rubriken ”Skyddsombudens verksamhet”.

Enligt de ursprungliga direktiven är uppdraget att utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna. Av direktiven framgår att frågan knyter an till behovet av förbättrad samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen. Det ingår dock inte i uppdraget att föreslå ändringar i medbestämmandelagen utan endast i 6 kap. AML samt eventuella följdändringar, exempelvis i arbetsmiljöförordningen. Frågor som särskilt pekas ut är om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med mot-

svarande uppgifter samt om förändringar bör göras i fråga om de regionala skyddsombudens roll och uppgifter.

Enligt tilläggsdirektiven skall ytterligare en fråga utredas inom ramen för detta uppdrag. Denna är att utreda effekterna av att stärka möjligheterna för skyddsombud att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag eller i andra företag där de anställdas arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av ett inhyrar- eller beställarföretag.

Utredningen inriktas på ovanstående frågeställningar, men även andra frågor med anknytning till 6 kap. AML tas upp i den mån det framkommit anledning till det.

De förändringar som föreslås får inte sammantaget leda till försämring av rättigheter och inflytande för skyddsombud och övriga fackliga företrädare eller andra arbetstagare. Direktivens utformning innebär att det inte faller inom uppdraget att föreslå att bestämmelser i 6 kap. AML skall göras dispositiva på så sätt att de kan avtalas bort.

Se mera om uppdragets inriktning nedan i avsnitt 2.4, *Förhållandet mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen*.

2.2.2 Frågor i delbetänkandet respektive slutbetänkandet

I detta delbetänkande redogörs för den utveckling som skett kring samverkan i arbetsmiljöfrågor och för våra därmed sammanhängande överväganden och förslag. Här innefattas frågan om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med motsvarande uppgifter. I delbetänkandet tas även upp huruvida Arbetsmiljöverket bör få meddela förelägganden och förbud på samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML. Bestämmelserna om elevskyddsombud i 6 kap. 17 och 18 §§ AML behandlas i kapitlet om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

I slutbetänkandet avser vi att återkomma till de regionala skyddsombudens roll och uppgifter samt tilläggsuppdraget angående möjligheterna för skyddsombud att agera till förmån för anställda i företag där de anställdas arbetsmiljö är beroende av ett inhyrar- eller beställarföretag. Även andra frågor om 6 kap. AML kan komma att tas upp i slutbetänkandet.

2.3 De nuvarande bestämmelserna om samverkan

Den allmänna huvudregeln om samverkan finns i 3 kap. 1 a § AML som slår fast att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Den närmare regleringen om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare finns i huvudsak i 6 kap. AML. Här ges ett sammandrag av innehållet däri.

Kapitlet inleds genom att 1 § anger att arbetsgivare och arbetstagare skall bedriva en på lämpligt sätt organiserad arbetsmiljöverksamhet. I 2 § finns bestämmelser om utseende av skyddsombud och regionalt skyddsombud. Huvudregeln är att skyddsombud skall utses på arbetsställen med minst fem arbetstagare och att det är den lokala arbetstagarorganisationen som har kollektivavtal med arbetsgivaren som utser skyddsombud. Om det inte finns någon skyddskommitté får det lokala facket eller annan jämförlig sammanslutning av arbetstagare också utse regionalt skyddsombud. Det förutsätter dock att organisationen har någon medlem på arbetsstället. Av 3 § framgår att ett huvudskyddsombud skall utses om det finns flera skyddsombud på samma arbetsställe. 4 § reglerar skyddsombudens uppgifter och rätt till utbildning. Paragraferna 5–6 slår fast skyddsombudets rätt till ledighet respektive rätt till information för att kunna genomföra sitt uppdrag.

I 6 a § finns den så kallade hänvändelseordningen. Den innebär i korthet att ett skyddsombud kan begära att en arbetsgivare skall vidta de åtgärder som behövs för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Om arbetsgivaren inte beaktar detta kan skyddsombudet vända sig till Arbetsmiljöverket med en framställning om att föreläggande eller förbud skall meddelas. Därefter följer bestämmelserna om ”stoppningsrätten” i 7 §. Där anges under vilka förutsättningar skyddsombud har rätt att avbryta arbete av skäl som hänger samman med arbetsmiljön.

Regler om tillsättande av skyddskommitté finns i 8 §. Huvudregeln är att sådan skall finnas vid arbetsställe med minst femtio arbetstagare och att det är den lokala arbetstagarorganisationen som har kollektivavtal med arbetsgivaren som utser arbetstagarnas företrädare i skyddskommittén. Skyddskommitténs uppgifter räknas upp i 9 §.

Därefter följer ett antal paragrafer som i huvudsak skall garantera att skyddsombud och ledamöter i skyddskommitté skall kunna fullgöra sina uppdrag på ett effektivt sätt. 10 § anger att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter samt reglerar

deras tillträdesrätt och skydd mot försämrade anställningsförhållanden på grund av uppdraget. Paragraferna 11–13 handlar om skadeståndsskyldighet vid brott mot 10 § samt talefrister och rättegångsregler vid sådan skadeståndstalan.

I 14 § slås fast att arbetsmiljölagens regler om skyddsombuds uppgifter och befogenheter samt om garantier för dessa blir tillämpliga i förhållande till arbetsgivaren när arbetsgivaren har underrättats om valet av skyddsombud. 15 § jämställer skyddskommittéledamot med skyddsombud i flera hänseenden, bl.a. i fråga om garantibestämmelser samt underrättelsekravet enligt 14 §. Samordningen mellan arbetsmiljölagen och lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen regleras i 16 §. Slutligen finns bestämmelser om elevskyddsombud i 17 och 18 §§.

En del bestämmelser på detta område finns också i arbetsmiljöförordningen. Av 6 § framgår att skyddsombud normalt utses för tre år, hur antalet skyddsombud skall bestämmas och att skyddsombud kan skiljas från sitt uppdrag genom beslut av den som utsett ombudet. 6 a § reglerar hur många elevskyddsombud som skall finnas. I 7–9 §§ finns närmare bestämmelser om skyddskommitténs ledamöter och sammanträden m.m. Här kan särskilt nämnas att 9 § anger att om ledamöterna i en skyddskommitté inte kan ena sig om beslut kan en ledamot hänskjuta frågan till Arbetsmiljöverket, som skall pröva frågan i den mån den faller inom området för verkets befogenhet. I 10 § finns angivet vilka underrättelser som skall ske med anledning av att skyddsombud har utsetts respektive skyddskommitté tillsatts (se stycket ovan angående rättsverkan av sådan underrättelse). Paragraferna 11 och 12 handlar om att arbetsgivare skall underrätta bl.a. skyddsombud om beslut i ärende om bygglov och ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Slutligen skall nämnas att 13 § ålägger skyddsombud att behålla handlingar som de fått av tillsynsmyndighet.

2.4 Förhållandet mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen

Samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen reglerar parternas organisation av arbetsmiljöverksamheten och arbetstagersidans möjlighet till inflytande i dessa frågor. I medbestämmandelagen finns generella regler om inflytande för arbetstagersidan, framför allt i form av rätt till förhandling och

information för arbetstagarorganisationer. Detta gör att arbetsmiljöfrågor kan omfattas av båda dessa regelsystem, som anvisar olika sätt att handlägga frågorna. Förhållandet belyses väl i ett rättsfall från Arbetsdomstolen, AD 1980 nr 63. I det fallet hade arbetsgivaren genomfört maskininvesteringar som innebar viss automatisering av arbetet utan att först förhandla enligt medbestämmandelagen om detta. Arbetsgivaren försvarade sig bl.a. med att ärendet hade diskuterats i detalj vid två sammanträden med skyddskommittén. Arbetsdomstolen fann att arbetsgivaren ändå borde ha tagit initiativ till förhandling enligt medbestämmandelagen och uttalade i det hänseendet följande.

Automatiseringen av uppackningen och inmatningen av tomflaskor var av avsevärd betydelse från skyddssynpunkt. I målet är också upplyst att frågan behandlades i enhetlighet med gällande bestämmelser på arbetsmiljöområdet. Det förhållandet att på detta sätt en fråga, som vid ett övervägande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet konstateras falla inom tillämpningsområdet för 11 § medbestämmandelagen också har – eller kanske väsentligen har – sådan betydelse från arbetsmiljösynpunkt att frågan skall behandlas inom ramen för skyddsverksamheten utesluter inte att arbetsgivaren också har att ta initiativ till förhandling enligt medbestämmandelagen. En annan sak är att de rena skyddsaspekterna på frågan rimligen bör behandlas främst inom skyddsverksamheten och att denna behandling bör vara ägnad att påverka medbestämmandeförhandlingens förlopp (jfr i detta sammanhang prop. 1976/77:149 s 331). Ingenting hindrar för övrigt arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen från att, om förhållandena i det enskilda fallet motiverar det, komma överens om att förhandling enligt medbestämmandelagen kan undvaras vid sidan av frågans behandling exempelvis i skyddskommitté.

Det kan förstås vara opraktiskt att behöva behandla samma typ av frågor i två olika förfaranden. Frågan om samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen har tagits upp i flera tidigare utredningar och lagstiftningssammanhang. Vid arbetsmiljölagens tillkomst betonades intresset av att undvika en byråkratisk och orationell hantering av arbetsmiljöfrågor i detta avseende. Departementschefen utgick från att det i skyddskommittéerna skulle ingå ledamöter med sådana befogenheter inom den lokala förhandlingsorganisationen att olägenheter inte skulle uppkomma.¹ Nya arbetsrättskommittén behandlade frågan utförligt i sitt betänkande ”MBL i utveckling”. Slutsatsen blev att det var bäst att lita till lösningar mellan parterna i det enskilda fallet

¹ Prop. 1976/77:149 s. 331.

eller där så kan ske i kollektivavtal på lämplig nivå.² Något förslag till lagstiftning i syfte att samordna arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen lämnades alltså inte. Även 1992 års arbetsrättskommitté kartlade problematiken. I utredningens publicerade bakgrundsmaterial konstaterades att det inte finns någon samordning mellan de olika reglerna på det sättet att det ena regelsystemet skulle utesluta att en viss fråga behandlas enligt det andra regelsystemet. Dessa måste alltså i princip tillämpas parallellt om parterna inte kommer överens om annat.³ Inga förslag lämnades i det betänkandet.

Vårt uppdrag är att utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML behöver anpassas till den utveckling av samverkan i arbetsmiljöfrågor som har skett på arbetsplatserna. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i medbestämmandelagen. Det är alltså inte aktuellt att föreslå någon sorts dispens från skyldigheterna enligt medbestämmandelagen när en fråga behandlats enligt arbetsmiljölagen. Förslagen får inte heller försämma rättigheter och inflytande för skyddsombud och övriga fackliga företrädare eller andra arbetstagare.

Arbetsmiljölagen kan i vissa hänseenden vara en starkare garanti för inflytande i arbetsmiljöfrågor än medbestämmandelagen. Arbetsmiljölagen är tvingande lagstiftning, till skillnad från medbestämmandelagen som till stora delar kan avtalas bort genom kollektivavtal. Arbetsmiljölagen ger också enskilda arbetstagare en rätt till inflytande, medan medbestämmandelagen i huvudsak är inriktad på att ge arbetstagarorganisationerna en sådan rätt. Vidare innefattar samverkansreglerna i arbetsmiljölagen en rätt för arbetstagersidan att delta redan på planeringsstadiet i många viktiga frågor, exempelvis vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § AML samt vid planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder och av arbetsorganisation (se vidare 6 kap. 4 och 9 §§ AML). Enligt medbestämmandelagen räcker det i allmänhet att arbetsgivaren fullgör sin förhandlingsskyldighet innan han fattar eller verkställer sitt beslut i förhandlingsfrågan. Den reella möjligheten att påverka beslutet i ett så pass sent stadium i processen kan ofta vara mera begränsad i förhållande till det inflytande som arbetsmiljölagen ger rätt till. Arbetsmiljölagen är förstås också inriktad just på arbetsmiljöfrågor och på att tillskapa en organisa-

² SOU 1982:60 s. 78.

³ SOU 1994:141 s. 232. Se även Arbetsdomstolens dom AD 1980 nr 4.

tion som garanterar att arbetsmiljöfrågorna får en sakkunnig handläggning.

Mot bakgrund av detta vill vi betona att utredningsarbetet inte syftar till att åstadkomma någon generell samordning mellan reglerna i arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen. Inriktningen är i stället att om möjligt underlätta för parterna att samordna tillämpningen av de båda lagarna genom att undanröja eventuella hinder för den utveckling som skett på området (se vidare om denna utveckling nedan). Det bör sedan – även fortsättningsvis – vara upp till arbetsmarknadens parter att använda sig av de möjligheter som finns att avtala om samordning.

2.5 Utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor

Utgångspunkten för att bedöma reformbehovet av 6 kap. AML skall enligt uppdraget vara den utveckling av samverkan i arbetsmiljöfrågor som har skett på arbetsplatserna. Här lämnas därför en översikt över den utvecklingen, med tyngdpunkt på de avtal som arbetsmarknadens parter har träffat i fråga om arbetsmiljö och samverkan. Den historiska delen av redogörelsen är delvis hämtad från Hans Gullbergs och Karl-Ingvar Rundqvists kommentar till arbetsmiljölagen samt Maria Steinbergs avhandling ”Skyddsombud i allas intresse – en rättsvetenskaplig studie” från 2004. Uppgifter om den senaste avtalsrörelsen kommer – förutom från själva avtalen – från Medlingsinstitutet och från en rapport om 2004 års avtalsrörelse avseende arbetsmiljö som utarbetats inom LO.

2.5.1 Från 1912 fram till 1970-talet

Genom 1912 års lag om arbetarskydd infördes ett system med skyddsombud, då kallade arbetarombud. Ombudens uppgifter vidgades efter hand i lagen och kompletterades med bestämmelser om skyddskommitté, men regleringen var fortfarande sparsam.

SAF och LO träffade år 1942 en överenskommelse om säkerhetsarbetet på arbetsplatserna. Avtalet blev ett komplement till lagstiftningen och reglerade det praktiska förfarandet vid skyddsarbetet, bl.a. genom en instruktion för skyddsombuden. I samband med detta inrättade parterna också ett centralt samarbetsorgan, Arbetarskyddsnämnden (numera Prevent).

Vid tillkomsten av 1949 års arbetarskyddslag framhöll regeringen betydelsen av samverkan i arbetsmiljöfrågor. Med hänvisning till avtalet mellan SAF och LO utvecklades systemet med skyddsombud och skyddskommitté väsentligt i den nya lagen och kungörelsen. Det var också här som regionala skyddsombud infördes i lagstiftningen.

Trots att den nya arbetarskyddslagen införde många av bestämmelserna från SAF och LO:s tidigare överenskommelse fortsatte parterna att utveckla det praktiska skyddsarbetet via avtal. Här kan nämnas att SAF och LO år 1967 träffade nya överenskommelser om arbetarskyddsverksamheten och företagshälsovård. Däri tillskapades exempelvis funktionen huvudskyddsombud samt reglerades vilka olika samrådsorgan som kunde behandla frågor om företagshälsovård. Frågor om utbildning behandlades också. Vid den här tiden ingicks även liknande avtal om lokal skyddsverksamhet på landstings- och kommunområdet.

2.5.2 Från 1970-talet fram till 1990-talet

På 1970-talet började den reformering av lagstiftningen som ledde fram till den nuvarande arbetsmiljölagen, som trädde i kraft den 1 juli 1978. Som ett led i detta arbete beslutades redan år 1973 om nya bestämmelser i arbetarskyddslagen. De regler om samverkan som då infördes kom sedan i huvudsak att inflyta i den nya arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen. Vid reformen betonades åter betydelsen av samverkan mellan parterna i arbetsmiljöfrågor och reglerna om skyddsombud och skyddskommitté utvecklades ytterligare. Bl.a. infördes regler om huvudskyddsombud, rätt till ledighet och utbildning för skyddsombud samt rätt för skyddsombuden att avbryta arbete. Förfarandet vid tillsättande av skyddskommitté och dess uppgifter preciserades. Ett ökat inflytande i arbetsmiljöfrågor för de anställda eftersträvades. I den nya regleringen slogs exempelvis fast att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma sunda och säkra arbetsförhållanden, i stället för den tidigare bestämmelsen som angav att samverkan skulle ske under arbetsgivarens ledning. Även enskilda arbetstagares rätt till inflytande ökade.

De nya lagreglerna om samverkan följdes av nya centrala avtal på arbetsmiljöområdet.

Således träffades år 1976 ett nytt arbetsmiljöavtal mellan SAF, LO och PTK samt en överenskommelse om riktlinjer för företagshälsovården. Arbetsmiljöavtalet benämndes "Avtal om allmänna regler för arbetsmiljöverksamheten i företagen samt om rekommendationer för partssamarbete i företagshälsovårdscentraler". Det innehöll en utförlig reglering av skyddsombudens och skyddskommittéernas verksamhet. Här skall också nämnas att avtalets 16 § om lokal anpassning av skyddskommittéverksamheten angav följande: "Företagsnämnd eller annat samrådsorgan kan utgöra skyddskommitté om överenskommelse därom träffas mellan arbetsgivaren och de lokala fackliga organisationerna. I sådant fall skall vad som stadgas i arbetsmiljölagen och detta avtal om skyddskommitténs sammansättning och verksamhet äga tillämpning på företagsnämnden eller samrådsorganet".

SAF, LO och PTK hade sedan år 1974 en överenskommelse om utbildning i arbetsmiljöfrågor. Överenskommelsen ersattes 1982 av ett nytt utbildningsavtal mellan samma parter. Det innebar i princip att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt svarade för att alla skyddsombud, ledamöter i skyddskommittéer och personal i arbetsledande ställning fick en grundutbildning i arbetsmiljö om 40 timmar.

På det statliga området ingicks år 1978 "Allmänt arbetsmiljöavtal" (AMLA). I likhet med det centrala privata avtalet innehöll också AMLA en utförlig reglering av skyddsombudens och skyddskommittéernas verksamhet. Avtalet ersattes år 1989 av AMLA 89. Av särskilt intresse är att båda dessa avtal föreskrev att arbetsgivaren inte behövde ta initiativ till information eller förhandlingar enligt medbestämmandelagen eller tillämpliga medbestämmandeavtal i frågor som föll inom skyddskommitténs kompetensområde och som behandlats i denna. Vidare fanns regler om att de lokala parterna fick träffa avtal om central eller regional skyddskommitté för behandling av övergripande arbetsmiljöfrågor av betydelse för mer än ett arbetsställe. I de fall flera arbetsgivare verkade inom en gemensam anläggning kunde de lokala parterna också komma överens om att inrätta en gemensam skyddsnämnd för behandling av gemensamma arbetsmiljöfrågor.

Inom kommun och landsting träffades år 1975 ett nytt centralt arbetsmiljöavtal, Miljö 75, som i sin tur ersattes av Miljö 78. Båda avtalen innehöll bestämmelser för lokal och central samverkan i arbetsmiljöfrågor innefattande företagshälsovård. I avtalen angavs att det i kommun skall finnas central skyddskommitté – i 1978 års

avtal benämnd central arbetsmiljökommitté – med uppgift att planera, samordna och till beslutande organ framlägga förslag rörande arbetsmiljöfrågor. Den centrala arbetsmiljökommittén skulle till exempel medverka i budgetarbetet och planera för utbildning inom arbetsmiljöområdet. Därefter kom arbetsmiljöavtalet Miljö 81. Enligt det avtalet kunde lokalt kollektivavtal träffas om att skyddskommitté skulle utgöra så kallat partssammansatt organ med beslutsrätt i fråga om användning av medel som ställts till skyddskommitténs förfogande. På liknande sätt kunde träffas lokalt avtal om att den centrala arbetsmiljökommittén fick beslutsrätt i vissa närmare angivna arbetsmiljöfrågor. En annan nyhet var att parterna, i likhet med vad som gällde på det statliga området, kom överens om att arbetsgivaren inte behövde ta initiativ till information eller förhandlingar enligt medbestämmandelagen eller gällande medbestämmandeavtal i frågor som föll inom skyddskommitténs och centrala arbetsmiljökommitténs kompetensområde och som behandlats i dessa.

2.5.3 Från 1990-talet fram till avtalsrörelsen 2004/2005

I början på 1990-talet genomfördes relativt omfattande ändringar av arbetsmiljölagen. Bl.a. infördes bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete (då kallat internkontroll) i 3 kap. 2 a § AML. Härigenom tydliggjordes att arbetsgivaren på ett genomtänkt sätt måste planera, styra och kontrollera arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Enligt bestämmelserna skall arbetsgivaren utreda arbets-skador, undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som behövs. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras. Arbetsgivaren skall dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna i den utsträckning det behövs, varvid handlingsplaner skall upprättas. Enligt samma paragraf skall arbetsgivaren också se till att det finns en organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

Ett syfte med bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete var att integrera arbetsmiljöfrågorna med övriga överväganden i linjeorganisationen, dvs. hos beslutsfattande chefer, arbetsledning och personalhandläggare. Det ansågs nämligen att det traditionella sättet att hantera arbetsmiljöfrågor genom experter i en särskild skyddsorganisation innebar att kunnandet inte trängde fram och påverkade de strategiska besluten som styr verksamheten.

Även den enskilde arbetstagarens möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation framhölls genom en ändring i 2 kap. 1 § AML.

Införandet av 3 kap. 2 a § återspeglades i förändringar av uppgifterna för skyddsombud och skyddskommittén. Skyddsombudens uppgifter utvidgades på så sätt att de också skall vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § samt delta vid planering av arbetsorganisation och vid upprättande av handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §. Skyddskommitténs roll renodlades för att förtydliga att huvudansvaret för arbetsmiljöarbetet ligger i arbetsgivarens linjeorganisation. Skyddskommitténs uppgifter ändrades från att ”planera och övervaka skyddsarbetet på arbetsstället” till att skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Vidare angavs att skyddskommittén skall behandla frågor om handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §. Det kan också nämnas att ordet ”skydd” på många ställen i lagen byttes till ”arbetsmiljö”, exempelvis ersattes ”skyddsfrågor” av ”arbetsmiljöfrågor”. Termerna skyddsombud och skyddskommitté ändrades däremot inte.

Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter med närmare bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete. De första föreskrifterna benämndes ”Internkontroll av arbetsmiljön”, men från och med de nya föreskrifterna år 2001 heter de ”Systematiskt arbetsmiljöarbete”.⁴ I föreskrifternas 4 § slås fast att arbetsgivaren skall ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Det skall också nämnas att en lagändring år 1994 gav skyddsombud tillträdesrätt till så kallade främmande arbetsställen. Innebörden är att ett skyddsombud som företräder en arbetstagare som utför arbete på ett arbetsställe över vilket dennes arbetsgivare inte råder har rätt att få tillträde även dit.

Arbetsmiljöavtalet inom kommun och landsting, Miljö 81, och det gällande medbestämmandeavtalet (MBA-KL 80) sades upp år 1990 av SACO. Uppsägningen skedde på rekommendation av en personalstrategisk arbetsgrupp inom SACO som kommit fram till att avtalen var omoderna och hindrade utvecklingen. Avtalen ersattes av ett kombinerat arbetsmiljö- och medbestämmandeavtal benämnt Utveckling 92. Vidare träffades en överenskommelse om

⁴ AFS 2001:1, ändrade genom AFS 2003:4.

kompetens inom arbetsmiljö och rehabiliteringsområdet kallad Kompetens 93.

Genom Utveckling 92 hade de centrala parterna arbetat fram ett gemensamt synsätt på hur samverkan kan fungera i kommuner och landsting. De lokala parterna kan fritt utveckla samverkansformerna utifrån de egna förutsättningarna. Enligt samverkansmodellen i Utveckling 92 framhålls individens roll. Arbetstagarna har rätt att framföra sina åsikter vid enskilda medarbetarsamtal mellan den anställde och arbetsledaren och vid gemensamma arbetsplatsträffar. Samverkan mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna sker i samverkansgrupper, som samtidigt är skyddskommitté. Samråd i samverkansgrupp ersätter information och förhandling enligt medbestämmandelagen, men vid oenighet kan arbetstagarorganisationen begära förhandling enligt medbestämmandelagen. Vidare kan en arbetsplatsträff lokalt göras liktydig med en samverkansgrupp om arbetsledningen har de beslutsbefogenheter som omfattas av förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen.

Utveckling 92 kan alltså sägas vara centralt antagna riktlinjer som förutsätter att de lokala parterna träffar egna kollektivavtal om samverkan. Så har också skett i stor utsträckning. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting uppgår andelen kommuner och landsting som har någon typ av samverkansavtal till 77 respektive 94 procent (siffrorna bygger på svar i samband med en enkät år 2004 med svarsfrekvens 73 respektive 81 procent). Av exempel på lokala avtal som vi tagit del av framgår att parterna där i stor utsträckning har använt sig av samverkansmodellen i Utveckling 92. Det förekommer också att samverkansgrupper inrättas på flera nivåer inom en organisation. Således kan inom en kommun finnas central samverkansgrupp, förvaltningens samverkansgrupp och lokal samverkansgrupp. Inom landstinget kan samverkansgrupper exempelvis förekomma på verksamhetschefs-nivå, divisionschefs- respektive landstingsdirektörsnivå.

Med verkan från och med den 1 juli 1992 sade SAF upp det centrala arbetsmiljöavtalet från 1976 och avtalet om utbildning från 1982. Uppsägningen motiverades av att den reviderade arbetsmiljölagstiftningen fokuserar ansvaret för arbetsmiljöfrågorna på arbetsgivaren, vilket lett till en förändrad och nedtonad roll för skyddskommittén. Arbetsmiljöavtalet överensstämde därför på flera punkter inte längre med motsvarande regler i arbetsmiljölagstiftningen.

I uppsägningshandlingen angavs också att eventuella framtida avtalsförhandlingar skulle decentraliseras till förbunds nivå. Sådana nya arbetsmiljöavtal har också ingåtts inom ett stort antal branscher. Dessa avtal ser förstås mycket olika ut. Det förekommer såväl rena arbetsmiljöavtal som avtal som behandlar både arbetsmiljö och andra inflytandefrågor, ibland benämnda samverkansavtal. Arbetsmiljöfrågor kan också behandlas i en särskild del av ett vanligt (allmänt) kollektivavtal.

En tendens som kan skönjas är att dessa förbundsavtal i fråga om samverkan är tämligen generellt utformade och ofta anger att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare skall bedrivas på det sätt som är lämpligt på det enskilda företaget. I en del avtal förutsätts att samverkan bedrivs med "traditionell" skyddskommitté. Det är emellertid också vanligt att en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen eftersträvas och att skyddskommitténs uppgifter fullgörs i andra organ. En lösning kan vara att avtalen föreskriver att samverkan enligt arbetsmiljölagen i första hand skall ske mellan arbetsgivaren och så kallad MB-grupp (medbestämmandegrupp), där även frågor enligt medbestämmandelagen behandlas. En annan variant är att frågor som behandlats i samverkansgrupp eller dylikt inte behöver förhandlas i enlighet med medbestämmandelagen. Det har inte varit praktiskt möjligt för oss att utreda i vilken omfattning parterna använder sig av de olika samverkansformerna lokalt.

I en del avtal används termerna arbetsmiljöombud och arbetsmiljökommitté i stället för skyddsombud och skyddskommitté. Slutligen skall nämnas att det inte är ovanligt att parterna gemensamt inrättat olika typer av centrala samarbetsorgan för arbetsmiljöfrågor inom de olika branscherna.

På det statliga området träffades år 1997 ett nytt centralt avtal benämnt "Samverkan för utveckling" som ersatte de tidigare arbetsmiljö- och medbestämmandeavtalen. Det nya avtalet går ut på decentralisering och ger de lokala parterna möjlighet att sluta avtal angående samverkansformer. Syftet med detta anges vara att de lokala parterna själva skall kunna utveckla sådana samverkansformer som passar i den aktuella verksamheten och organisationen. Strävan skall vara att de olika formerna för inflytande enligt medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen integreras. Detta innebär en förskjutning från förhandlingar enligt medbestämmandelagens ordning till den samverkansmodell som arbetsmiljölagen avser. Som exempel på olika samverkansformer anges bl.a. utvecklings-

samtal, arbetsplatsträffar och samverkansgrupper. De senare anges också kunna utgöra skyddskommitté enligt arbetsmiljölagen.

Enligt en partsgemensam undersökning från 2004 om tillämpningen av avtalet "Samverkan för utveckling" har lokala samverkansavtal slutits med stöd av det centrala avtalet vid cirka hälften av myndigheterna (svarsfrekvensen i undersökningen var dock endast 54 procent). Detta kan jämföras med en kartläggning år 2002 som visade att cirka en tredjedel av myndigheterna hade slutit lokala samverkansavtal. Tendensen tycks alltså vara att antalet lokala samverkansavtal ökar inom statliga sektorn. Av exempel på olika avtal som vi tagit del av framgår att parterna där i stort sett använt sig av det centrala avtalets föreslagna former för samverkan, dvs. utvecklingssamtal eller liknande, arbetsplatsträffar och samverkansgrupper. Samverkansgrupper kan förekomma på flera nivåer (t.ex. central/lokal) och utgör också skyddskommitté. Vidare finns bestämmelser av innebörd att samverkansförfarandet ersätter arbetsgivarens skyldigheter enligt medbestämmandelagen, men att arbetstagsidan vid oenighet kan begära förhandling enligt lagen.

Beträffande skyddsombud kan generellt sägas att skyddsombuden i stort sett är kvar som förut inom alla sektorerna, dvs. inom privata sektorn, kommun och landsting samt på det statliga området. Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket var det totala antalet skyddsombud i Sverige år 1990 cirka 114 000. År 1995 hade antalet sjunkit till omkring 100 000 och år 2000 var siffran runt 87 000. Därefter har antalet stigit igen, i januari 2005 hade Arbetsmiljöverket 104 000 registrerade skyddsombud. Någon större förändring i antalet skyddsombud har alltså inte skett totalt sett under denna period. Den nedgång som skedde under 1990-talet kan hänga samman med konjunkturläget och de stora neddragningar av arbetskraft som skedde då.

Ibland benämns skyddsombuden i stället arbetsmiljöombud. Detta synes främst förekomma inom tjänste- och akademikeryrken. En del skyddsombud är lokala ombud även i övriga fackliga frågor. Denna kombinerade roll kallas exempelvis arbetsplatsombud eller lokalombud.

2.5.4 Avtalsrörelsen 2004/2005

Avtalsrörelsen åren 2004 och 2005 omfattade i princip hela arbetsmarknaden. Enligt Medlingsinstitutets uppgifter löpte cirka 450 avtal på det privata området ut år 2004 och de flesta av dessa omförhandlades också då. Ett mindre antal privata avtal löpte ut och/eller omförhandlades i stället år 2005. Inom den statliga sektorn omförhandlades samtliga avtal under 2004. För kommun- och landstingssektorn löpte avtalen ut under 2005, då också nya avtal träffades.

När det gäller avtal om samverkan i arbetsmiljöfrågor kan följande sägas om respektive sektor.

Inom den privata sektorn var parterna relativt aktiva i avtalsrörelsen när det gäller arbetsmiljöområdet. Exempelvis gav LO riktlinjer till sina förbund att yrka att alla anställda skall ha avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete, partsgemensam arbetsmiljöutbildning, bemanning, företagshälsovård, anpassning och rehabilitering.

Ett betydande antal branschavtal om arbetsmiljö och företagshälsovård kom också till stånd. Åtskilliga av dessa avtal innehåller – ofta ganska allmänt hållna – skrivningar om systematiskt arbetsmiljöarbete, rehabilitering, utbildning och företagshälsovård. När det gäller samverkan i arbetsmiljöfrågor betonas i flera avtal att arbetsmiljöfrågor skall handläggas i linjeorganisationen och inordnas i företagets ordinarie verksamhet. I huvudsak fortsätter parterna på den inslagna linjen att samverkansformerna skall anpassas efter förhållandena i de enskilda företagen och utformas av de lokala parterna. En del nya partsgemensamma branschorgan har inrättats. I flera fall där nya arbetsmiljöavtal inte kommit till stånd har parterna i stället beslutat att tillsätta en arbetsgrupp som skall utarbeta förslag till nya eller reviderade arbetsmiljöavtal. Vidare har flera arbetsgrupper fått i uppgift att följa arbetet med att eventuellt göra vissa regler om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering dispositiva.

Ett avtal som utmärker sig inom det privata området är det nya Installationsavtalet mellan Elektriska Installatörsorganisationen och Svenska Elektrikerförbundet. Avtalet tillkom efter en konflikt som i huvudsak handlade om arbetsmiljöfrågor. Resultatet blev att bestämmelser om arbetsmiljö togs med i kollektivavtalet. Det som är speciellt med avtalet är reglerna om förfarandet när facket anser att en arbetsgivare inte fullgjort sina skyldigheter i fråga om

arbetsmiljön. Facket skall då anmäla detta till arbetsgivaren, som i sin tur snarast möjligt skall överlägga med facket om vilka åtgärder som skall vidtas. Om parterna inte kan enas vid överläggningen skall de gemensamt vända sig till Arbetsmiljöverkets tillsynsmyndighet på orten för slutligt avgörande av frågan. Underlåtenhet att följa tillsynsmyndighetens avgörande utgör kollektivavtalsbrott och kan därmed medföra skadeståndsskyldighet. Om en arbetsgivare har drabbats av straff eller annan påföljd enligt arbetsmiljölagen på grund av sådan underlåtenhet skall allmänt skadestånd dock inte utgå.

Genom Installationsavtalet har parterna tillskapat ett eget, nytt sorts sanktionssystem för arbetsmiljöfrågor. Det kan sägas bygga på en kombination av avtalsregler och myndighetstillsyn. Parterna har sökt undvika dubbla sanktioner för arbetsgivaren genom att föreskriva att allmänt skadestånd inte skall utgå om arbetsgivaren har drabbats av straff eller annan påföljd enligt arbetsmiljölagen. Huruvida Arbetsmiljöverket verkligen kan tänkas fullgöra den roll som prövningsinstans som kollektivavtalet förutsätter framstår dock som mycket tveksamt. Arbetsmiljöverket har i uppgift att ta ställning till framställningar från skyddsombud enligt 6 kap. 6 a § AML och skyddsombudsstopp enligt 6 kap. 7 § AML samt framställa från ledamot i skyddskommitté enligt 9 § AMF. Någon allmän befogenhet – eller skyldighet – för Arbetsmiljöverket att avgöra arbetsmiljötvister finns däremot inte. Detta har också framhållits av Arbetsmiljöverket med anledning av de aktuella formuleringarna i Installationsavtalet.

Inom den statliga sektorn träffade de centrala parterna i november 2004 ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten (RALs 2004–2007). Avtalet Samverkan för utveckling från 1997 gäller dock fortfarande. I RALs 2004–2007 erinrar de centrala parterna om att de lokala parterna förutsätts samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Särskilt framhålls behovet av lokalt arbete inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete, rehabilitering och företagshälsovård. Som nämnts ovan har en undersökning om tillämpningen av Samverkan för utveckling gjorts under 2004, bl.a. med anledning av att avtalet inte hade fått det genomslag som det syftade till. Bland de slutsatser som redovisas i undersökningen anges att det centrala avtalets konstruktion inte i sig utgör något hinder för implementering av samverkan lokalt samt att det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån

resultatet av undersökningen. Parterna har beslutat att göra en fördjupad uppföljning av det centrala samverkansavtalet under 2006.

På kommun- och landstingsområdet ingicks under våren 2005 avtalet Överenskommelse om förnyelse – arbetsmiljö – samverkan i kommuner landsting och regioner (FAS 05). Överenskommelsen ersätter de tidigare avtalen Utveckling 92 respektive Kompetens 93 och innebär en utveckling av dessa avtal. FAS 05 är ett centralt avtal som inte binder de lokala parterna. När det gäller samverkansformer innebär FAS 05, i likhet med Utveckling 92, att de centrala parterna har arbetat fram ett gemensamt synsätt på hur samverkan kan fungera. Syftet är att inspirera de lokala parterna att utveckla samverkansformer utifrån de egna behoven. De samverkansmodeller som finns i FAS 05 är i stort sett likadana som i tidigare avtal, dvs. samverkan föreslås ske i form av enskilda samtal, arbetsplatsträffar och samverkansgrupper. Liksom tidigare skall samverkansgrupper också utgöra skyddskommitté och frågor som behandlats där skall som huvudregel inte behöva behandlas i enlighet med medbestämmandelagen.

2.5.5 Sammanfattande iakttagelser

Den senare tidens utveckling när det gäller samverkan med anknytning till 6 kap. AML kan i stark sammanfattning beskrivas så här.

Arbetsmiljölagens system med skyddsombud används i stort sett fortfarande på arbetsplatserna. Ibland kallas skyddsombuden i stället för arbetsmiljöombud. En del skyddsombud är också arbetsplatsombud eller lokalombud, vilket innebär att de även har hand om övriga fackliga frågor på arbetsplatsen.

När det gäller skyddskommittén har utvecklingen varit att den i många fall har ersatts av andra typer av samverkansorgan på arbetsplatserna. Några närmare uppgifter om i vilken utsträckning detta har skett finns dock inte. Enligt de centrala avtal som finns är det nämligen vanligast att de lokala parterna själva skall lösa samverkansformerna utifrån behoven på de enskilda arbetsplatserna. Arbetsmiljöverket för inte heller statistik över antalet existerande skyddskommittéer.

Exempel på organ som har tagit över skyddskommitténs uppgifter är samverkansgrupper och i vissa fall MB-grupper (medbestämmandegrupper). På så sätt har en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen åstadkommit i de fall

där dessa samverkansorgan skall behandla frågor på båda dessa områden.

Parterna har ofta strävat mot att integrera arbetsmiljöfrågorna i linjeorganisationen och att få de enskilda arbetstagarna involverade i arbetsmiljöarbetet. Exempel på samverkansformer som tar sikte på alla arbetstagare är enskilda samtal och arbetsplatsträffar.

2.5.6 Några problem som påtalats

Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen har i en skrivelse till regeringen i juni 1999 angett att det behöver utredas om bestämmelserna om skyddsombud i 6 kap. AML bör utvidgas till att omfatta vissa nya befattningshavare och organ med liknande uppgifter. I motiveringen för förslaget redogör Arbetarskyddsstyrelsen för reglerna om när skyddsombud och skyddskommitté skall utses och skriver där-
efter:

På senare tid har det blivit vanligt att skyddsombud och skyddskommittéer trots detta inte tillsätts. I stället tillsätts andra befattningshavare eller organ med arbetsmiljöuppgifter, t.ex. arbetsmiljöombud eller arbetsmiljökommittéer. Arbetarskyddsstyrelsen anser inte att sådana personer och organ har de rättigheter som skyddsombud och skyddskommittéer har enligt arbetsmiljölagen. De kan således inte avbryta arbetstagarnas arbete eller med stöd av 6 kap. 6 a § AML göra framställning till Yrkesinspektionen om ingripande med förbud eller föreläggande.

Denna nya situation medför att arbetstagarna i dessa fall går miste om det stöd som förekomsten av ett skyddsombud eller en skyddskommitté kan ge. Arbetarskyddsstyrelsen anser därför att det bör kartläggas vilka nya benämningar som används samt utredas om det finns anledning att utvidga bestämmelserna om skyddsombud till att omfatta några av dessa nya befattningshavare och organ.

Arbetsmiljöverket anser fortfarande att det finns problem med beteckningen skyddsombud som numera får konkurrera med modernare varianter, t.ex. arbetsmiljöombud, vilket kan leda till formell förvirring och förlust av rättigheter enligt arbetsmiljölagen. Enligt Arbetsmiljöverket kan samma resonemang gälla skyddskommittén, där det enligt verket borde vara av intresse att pröva tankegångar kring dispositivitet så att arbetsmiljöfrågorna skulle kunna integreras i verksamheternas styr- och samverkansorgan.

Under utredningsarbetet har också arbetstagarorganisationer framhållit att det förekommit problem och rättsförluster exempel-

vis vid framställningar enligt 6 kap. 6 a § AML till Arbetsmiljöverket med anledning av att en annan benämning än skyddsombud har använts.

Vidare har det enligt uppgift hänt att Arbetsmiljöverket har sett sig förhindrat att ta upp ärenden om framställan enligt 9 § AMF – som får göras av ledamot av skyddskommitté – på grund av att samverkansorganet i fråga inte ansetts vara en skyddskommitté enligt arbetsmiljölagen.

2.6 Överväganden och förslag med anknytning till utvecklingen i samverkansfrågor

2.6.1 Alternativ till skyddsombud

Beteckningen arbetsmiljöombud förekommer numera i stället för skyddsombud inom vissa områden på arbetsmarknaden. Dessa båda beteckningar är tänkta att vara synonyma och har alltså samma betydelse för de parter som valt att använda termen arbetsmiljöombud. Det har dock i en del fall uppstått formella problem med att Arbetsmiljöverket inte godtar arbetsmiljöombud som skyddsombud när det gäller skyddsombudens rättigheter enligt arbetsmiljölagen. Bland arbetsmarknadens parter finns olika meningar om vilken av beteckningarna arbetsmiljöombud och skyddsombud som är att föredra. Företagarna och SACO har framfört att arbetsmiljöombud helt bör ersätta skyddsombud i författningarna, medan LO menar att skyddsombud är en bättre beteckning för uppdraget.

Arbetsmiljö är en modernare term som numera används på de flesta övriga ställena i lagstiftningen i stället för sammansättningar med ”skydds”. Som angetts används redan benämningen arbetsmiljöombud i viss utsträckning på arbetsmarknaden. Arbetsmiljölagen bör därför anpassas till utvecklingen på så sätt att parterna kan använda sig av beteckningen arbetsmiljöombud, utan att riskera att lida några rättsförluster i ärenden hos Arbetsmiljöverket eller i andra sammanhang. Skyddsombud, som fortfarande är den vanligaste benämningen, bör dock finnas kvar. Förslaget blir därför att arbetsmiljöombud tas med i lagen som en alternativ benämning för skyddsombud. Parterna har därmed möjlighet att välja den beteckning de anser lämpligast.

Det förekommer också att parterna använder sig av ombud som har i uppdrag att sköta både arbetsmiljöfrågor och övriga fackliga förhandlings- och medbestämmandefrågor på arbetsplatsen. Denna kombinerade funktion kan exempelvis benämnas arbetsplatsombud eller lokalombud. Detta innebär en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen på så sätt att samma person då har hand om alla dessa frågor. Frågan uppkommer då om även dessa benämningar bör tas in i lagen som alternativ till skyddsombud.

Termerna arbetsplatsombud och lokalombud är ganska generella och det är knappast självklart vad som innefattas i dessa roller. Det är viktigt att parterna själva och Arbetsmiljöverket har klart för sig om personen i fråga verkligen uppfyller kriterierna för att vara skyddsombud enligt arbetsmiljölagen. Detta kan också ha betydelse exempelvis vid en skadeståndsprocess i domstol med anledning av ett påstående om att skyddsombud hindrats i arbetet. Enligt vår mening har benämningarna arbetsplatsombud och lokalombud inte en tillräckligt tydlig innebörd för att användas som alternativa benämningar för skyddsombud. Någon lagstiftning därom föreslås därför inte. Detta behöver inte lägga några hinder i vägen för den typ av samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen som det innebär att ha arbetsplatsombud eller liknande som även är skyddsombud. Om ett arbetsplatsombud även är skyddsombud får den organisation eller de arbetstagare som har valt personen helt enkelt göra en anmälan om skyddsombud till arbetsgivaren och Arbetsmiljöverket på sedvanligt sätt. Som tidigare nämnts träder arbetsmiljölagens skyddsregler m.m. för skyddsombud i kraft i och med att arbetsgivaren har underrättats om valet.

2.6.2 Alternativ till skyddskommitté

I fråga om skyddskommittén har utvecklingen lett till stora förändringar som bl.a. inneburit att en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen har kommit till stånd. Det har framför allt åstadkommit genom att parterna i många fall beslutat att avhandla såväl arbetsmiljöfrågor som andra verksamhetsfrågor i särskilda samverkansorgan, t.ex. samverkansgrupp eller MB-grupp. Parterna har samtidigt avtalat att frågor som behandlats i sådan

grupp inte därutöver behöver behandlas enligt medbestämmandelagen på arbetsgivarens initiativ.

Det kan ifrågasättas om en sådan ordning innebär att det fortfarande finns en skyddskommitté som kallas något annat eller om skyddskommittén då har avskaffats. Under utredningsarbetet har framkommit varierande synsätt på detta. I vart fall det senare synsättet, dvs. att skyddskommittén har avskaffats, skulle innebära att parterna då inte uppfyller kraven i 6 kap. 8 § AML om när skyddskommitté skall finnas. I och för sig finns det inga sanktioner förknippade med skyldigheten att tillsätta en skyddskommitté, så frågan om hur man skall se på dessa alternativa samverkansorgan får inga direkta rättsliga konsekvenser i det hänseendet. Som har framgått ovan kan det emellertid uppstå problem med att kalla en skyddskommitté för något annat till exempel i samband med framställningar enligt 9 § AMF hos Arbetsmiljöverket. Användningen av alternativa samverkansorgan kan med dagens regler också innebära andra rättsförluster genom att ledamöter i sådana organ inte tillförsäkras samma rättigheter och skydd som en ledamot i skyddskommitté.

Vår uppfattning är att parternas upprättande av samverkansorgan som möjliggör en samordning mellan arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen är en positiv utveckling som bör främjas. Ett mera flexibelt system underlättar också att arbetsmiljöfrågorna kan behandlas i linjeorganisationen, vilket var en del av syftet med ändringarna i arbetsmiljölagen i början på 1990-talet. I arbetsmiljölagen bör därför införas en uttrycklig möjlighet att underlåta att tillsätta skyddskommitté om dess uppgifter i stället fullgörs i något annat samverkansorgan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. På så sätt undanröjs också det oklara rättsläge som kan sägas råda i dag.

En förutsättning bör vara att de anställdas företrädare i detta samverkansorgan utses med stöd av bestämmelserna i 8 §. De skall alltså utses av lokal arbetstagarorganisation eller av arbetstagarna för att delta i samverkansorganets arbetsmiljöarbete.

Andra bestämmelser om skyddskommitté och skyddskommittéledamot skall om inte annat sägs gälla även för de samverkansorgan och ledamöter som nu är i fråga. På det sättet garanteras att valet av alternativt samverkansorgan inte leder till några rättsförluster för dess ledamöter. Vidare har det framkommit under utredningsarbetet att den utveckling av alternativa samverkansorgan som i praktiken redan skett i syfte att samordna arbetsmiljö-

lagen och medbestämmandelagen ibland har lett till att arbetsmiljöfrågorna kommit i skymundan till förmån för medbestämmandefrågor. Genom vårt förslag blir det tydligt att arbetsmiljölagens regler gäller även i dessa samverkansorgan. Detta innebär att samverkansorganet i fråga skall behandla många viktiga arbetsmiljöfrågor redan på planeringsstadiet och alltså komma in i ett tidigare skede av beslutsprocessen än vad som tillförsäkras enligt medbestämmandelagen.

Ett sådant alternativt samverkansorgan som nu är i fråga kan behöva sammanträda med varierande frekvens i olika frågor. Att skyddskommitténs uppgifter sköts av ett annat samverkansorgan behöver inte innebära att detta organ alltid skall likställas med en skyddskommitté, oavsett vilka frågor som behandlas. Reglerna om skyddskommittésammanträde i 8 a § AMF bör därför endast gälla i fråga om det alternativa samverkansorganets behandling av frågor som ankommer på en skyddskommitté. Detta gör det möjligt för parterna att kunna handlägga helt andra sorters frågor i samverkansorganet på ett rationellt sätt.

Beträffande skyddskommitté på fartyg finns särskilda bestämmelser i fartygssäkerhetslagen både i fråga om när skyddskommitté skall finnas och hur ledamöterna utses. Att fartygssäkerhetslagens bestämmelser i dessa avseenden avviker från arbetsmiljölagens har ansetts motiverat med hänsyn till de speciella förhållanden som råder till sjöss.⁵ Den nu föreslagna paragrafen bör därför inte vara tillämplig i fråga om skyddskommitté på fartyg.

Förslaget med alternativa samverkansorgan innebär också att parterna kan välja att kalla en vanlig skyddskommitté för arbetsmiljökommitté utan att riskera några rättsförluster på grund av den valda beteckningen.

2.7 Bör Arbetsmiljöverket få meddela förelägganden och förbud på 6 kap. AML?

En annan fråga som väckts under utredningsarbetet är om Arbetsmiljöverket bör kunna meddela förelägganden och förbud på området för sjätte kapitlet om samverkan i arbetsmiljölagen.

Enligt 7 kap. 1 § AML utövar Arbetsmiljöverket tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Enligt 7 § samma kapitel får Arbetsmiljöverket gentemot den

⁵ Se propositionen "Sjösäkerhet", prop. 2002/03:109 s. 83.

som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 och 14 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 7 kap. 6 § meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud kan förenas med vite, som kan komma att dömas ut om beslutet inte följs. Om beslutet inte har förenats med vite kan den som bryter mot ett föreläggande eller förbud i stället dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vidare kan Arbetsmiljöverket förordna om rättelse om någon inte följer ett föreläggande.

En allmän skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att samverka i arbetsmiljöfrågor framgår av 3 kap. 1 a § AML. Denna bestämmelse fylls ut genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete. I 4 § i föreskrifterna anges att ”Arbetsgivaren skall ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet”. Enligt en promemoria från Arbetsmiljöverket omfattas bestämmelsen av Arbetsmiljöverkets tillsyn.⁶ Krav kan enligt promemorian riktas mot arbetsgivaren enligt 7 kap. 7 § AML om bestämmelsen inte följs.

Bestämmelser om samverkan, framför allt om skyddsombudens och skyddskommitténs roller och uppgifter, finns i sjätte kapitlet arbetsmiljölagen. Dessa bestämmelser är knutna till ett särskilt sanktionssystem som anges i 6 kap. 10–15 §§ AML och som innebär att arbetsgivare eller arbetstagare som bryter mot dessa bestämmelser kan bli skadeståndsskyldiga. Bestämmelsen om Arbetsmiljöverkets tillsyn i 7 kap. 1 § är inte begränsad till vissa paragrafer i arbetsmiljölagen. När det gäller reglerna i 6 kap. AML äger emellertid det särskilda sanktionssystemet företräde, vilket framgår av ett uttalande i förarbetena till arbetsmiljölagen. Där anges att ”Yrkesinspektionens tillsyn bör inriktas på att främja lokal skyddsverksamhet, men inspektionen har – på motsvarande sätt som enligt arbetarskyddslagen – inte befogenhet att ingripa med tvångsmedel för att trygga efterlevnaden av samverkansreglerna”.⁷

Reglerna i arbetsmiljölagens sjätte kapitel anses mot denna bakgrund inte kunna ligga till grund för föreläggande eller förbud

⁶ ”Samverkan i det systematiska arbetsmiljöarbetet” av Carin Siöcrona vid Arbetsmiljöverket.

⁷ Prop. 1976/77:149 s. 422.

enligt arbetsmiljölagen.⁸ Detta har också återspeglats i beslut av regeringen i ett överklagningsärende där denna fråga kommit upp.⁹

Under utredningsarbetet har Arbetsmiljöverket och organisationer på arbetsmarknaden tillfrågats om hur de ser på en eventuell förändring med innebörd att Arbetsmiljöverket skall kunna meddela förelägganden och förbud på området för sjätte kapitlet arbetsmiljölagen. I stort sett samtliga har varit negativa till en sådan förändring. Därvid har framhållits att samverkan skall bygga på samförstånd och samsyn mellan två parter och aldrig kan tvingas fram. Vidare har hänvisats till att det redan finns bestämmelser som garanterar att skyddsombuden och skyddskommittén kan fullgöra sina uppgifter och att Arbetsmiljöverket dessutom har bra möjligheter att påverka arbetsmiljöarbetets uppläggning genom reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det har också ifrågasatts hur sådana förelägganden eller förbud skulle kunna se ut – exempelvis vem de skall riktas mot när det är flera parter som skall samverka – samt anförts att sådana förelägganden i praktiken aldrig kan ges ett meningsfullt innehåll.

Vi instämmer i dessa argument och lämnar därför inget förslag om att Arbetsmiljöverket skall få meddela förelägganden och förbud i fråga om sjätte kapitlet arbetsmiljölagen.

2.8 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel föreslås att arbetsmiljöombud tas med i lagen som en alternativ benämning för skyddsombud. Vi kan inte se att detta får några särskilda konsekvenser utöver vad som åsyftas med förändringen, dvs. att det inte skall uppstå några rättsförluster om beteckningen arbetsmiljöombud används i stället för skyddsombud. Förändringen kan på sikt tänkas medföra att beteckningen arbetsmiljöombud används i ökad omfattning.

Inte heller förslaget till bestämmelser om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML torde få några direkta konsekvenser utöver de avsedda, som i huvudsak är att underlätta parternas samverkan genom mera flexibla bestämmelser i fråga om kravet på skyddskommitté. En annan åsyftad konsekvens av förslaget är att det blir klarlagt att även elevskyddsombud har rätt att delta vid sammanträden i dessa samverkansorgan vid behandlingen av frågor

⁸ Se t.ex. Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen, s. 182 och 228.

⁹ Regeringsbeslut den 17 maj 2001, N2001/1832/ARM.

som annars ankommer på skyddskommittén. Det kan tilläggas att förslaget om alternativa samverkansorgan berör små företag i mindre utsträckning än stora, eftersom skyddskommitté bara måste finnas vid arbetsställen med minst femtio arbetstagare.

3 Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem?

3.1 Bedömningen i korthet

Bedömning: I enlighet med uppdraget har vi övervägt om tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen bör utvidgas till att omfatta barn i förskola och fritidshem. Genom utredningen har framkommit att det finns vissa brister i tillsynen över förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet. Vi anser dock inte att den rätta vägen att angripa de bristerna är att utvidga arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem. Något sådant förslag lämnas därför inte.

3.2 Uppdraget och nuvarande regler

3.2.1 Uppdragets två delar

I direktiven till utredningen finns ett avsnitt om barns och elevers arbetsmiljö, där uppdraget består av två delfrågor. Den ena frågan, som behandlas i detta kapitel, är om tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem. Den andra delen är att utreda om bevakningen av elevernas arbetsmiljö kan stärkas genom förändringar av elevrepresentanternas befogenheter. Den frågan behandlas i kapitel 4, *Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet*.

3.2.2 Arbetsmiljölagens nuvarande tillämpningsområde

Enligt grundregeln i 1 kap. 2 § AML gäller lagen för verksamhet där arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Det finns också specialbestämmelser om lagens tillämpningsområde, däribland följande i 1 kap. 3 §:

Vid tillämpning av 2–4 och 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas 1. den som genomgår utbildning,
[...]

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

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

Huvuddelen av lagen gäller alltså även den som genomgår utbildning. I detta begrepp innefattas bl.a. förskoleklass ("6-års"), grundskola, gymnasium och högskola. Däremot omfattas inte barn på förskola eller fritidshem. Arbetsmiljölagen gäller alltså inte för dessa barn. Personalen på förskola och fritidshem omfattas dock av arbetsmiljölagen på vanligt sätt, eftersom de är arbetstagare.

Bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté i 6 kap. AML gäller inte för de som genomgår utbildning. I stället finns särskilda bestämmelserna om elevskyddsombud i 6 kap. 17 och 18 §§. De reglerna behandlas i kapitlet om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Den krets av barn och elever som anses genomgå utbildning kan komma att förändras till följd av förslaget om ny skollag – se mera om det nedan.

På utbildningsområdet skall vad som i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver verksamheten, dvs. huvudmannen för utbildningen. Inom det offentliga skolväsendet innebär detta i de flesta fall att ansvaret åvilar den kommunala nämnd som ansvarar för skolverksamheten. För fristående skolor kan huvudmannen vara t.ex. ett aktiebolag eller någon annan juridisk person.

3.2.3 Närmare om uppdraget avseende förskola och fritidshem

Huvudfrågan är att utreda om arbetsmiljölagen även bör omfatta barn i förskola och fritidshem. Prövningen skall enligt direktiven ske utifrån frågeställningen om det saknas en effektiv tillsyn som skydd för förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet. Häri ingår att pröva om Arbetsmiljöverket är den myndighet som har de bästa förutsättningarna för att utföra tillsyn för barn och elever i förskola och fritidshem. Utredningen skall också klarlägga

och ta hänsyn till vilka resurser och vilken kompetens som en tillsyn på detta område som grundas på arbetsmiljölagen kräver.

För det fall utredningen kommer fram till att eventuella problem inte bör lösas genom en utvidgning av arbetsmiljölagen ingår det inte i uppdraget att lämna andra alternativa förslag. Uppdraget innefattar inte heller att pröva om tillämpningsområdet för arbetsmiljölagen bör utvidgas till barn i familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

3.2.4 Bakgrunden till arbetsmiljölagens tillämpningsområde

Arbetarskyddslagen gällde till den 1 juli 1978 då den ersattes av arbetsmiljölagen. Arbetarskyddslagens allmänna skyddsföreskrifter och bestämmelser om tillsyn, ansvar och fullföljd gällde även arbete som utfördes av elever vid vissa skolor och utbildningslinjer där utbildning gavs i praktiska ämnen. Dessa skolor räknades upp i en förteckning till en särskild kungörelse. I övrigt var lagen inte tillämplig på elevarbete. Inte heller arbete i form av praktisk yrkesorientering omfattades av lagen.

I och med tillkomsten av arbetsmiljölagen utvidgades lagens tillämpningsområde. Förändringen innebar att stora delar av arbetsmiljölagen skulle gälla även för ”den som genomgår utbildning, dock ej elev i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande”. Även arbete som elev utför under praktisk yrkeslivsorientering kom därmed att omfattas. De regler i arbetsmiljölagen som blev tillämpliga även på utbildningsområdet motsvarar i huvudsak de som enligt nuvarande bestämmelser i 1 kap. 3 § AML skall gälla för personer som genomgår utbildning.

I motiveringen till arbetsmiljölagen¹ angavs att förfarandet att från fall till fall i en särskild förteckning ange om arbetarskyddslagstiftningen är tillämplig var tungrott och gav upphov till besvärliga tillämpningsproblem. Det ansågs dock uteslutet att i arbetsmiljölagen generellt avgränsa praktiskt elevarbete från teoretiskt. Arbetsmiljölagen skulle därför i väsentliga delar vara tillämplig på utbildning som elev genomgår. Det underströks samtidigt att arbetarskyddsmyndigheternas roll i sammanhanget var att med sin sakkunskap vara ett stöd när det gäller den yrkesinriktade delen av undervisningen vare sig denna siktar mot verkstadsarbete eller t.ex. kontorsarbete. Vidare angavs att skolmyndigheterna självfallet

¹ Prop. 1976/77:149 s. 199-201.

måste ha kvar sitt fulla ansvar för skolmiljön. Beträffande avgränsningen av lagens tillämpningsområde gentemot elever i lägre årskurs än årskurs 7 anfördes:

Bakgrunden till att elevarbete i stor utsträckning bör likställas med annat arbete är att likartade arbetsuppgifter bör omges av samma skyddsbestämmelser vare sig de utförs inom ramen för utbildning eller i förvärvslivet. Barn under 13 år bör normalt inte få anlitas till förvärvsarbete ens om det gäller lätt arbete. Jag återkommer till denna fråga i ett avsnitt om bestämmelser för minderåriga i arbetsmiljölagen. Dessa synpunkter får betydelse även när det gäller att avgöra vilka åldersgrupper av elever som bör omfattas av arbetsmiljölagen. Rent praktiskt kan också konstateras att anledning inte torde finnas att anlita yrkesinspektionens speciella sakkunskap för elevarbetet på grundskolans låg- och mellanstadier. Jag vill samtidigt erinra om att skolmiljön är föremål för tillsyn enligt arbetarskyddslagstiftningen med hänsyn till de anställdas arbetsförhållanden. Mot denna bakgrund anser jag att det av utredningen föreslagna undantaget för nämnda stadier i grundskolan bör kunna godtas. Det innebär ingen förändring i förhållande till vad som nu gäller. Självfallet är frågan om en god miljö lika viktig för de yngre eleverna som för elever i högre årskurser. Jag erinrar även i detta sammanhang om skolmyndigheternas ansvar för skolmiljön.

I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs att det av lagförslagets uppläggning och den allmänna motiveringen torde framgå att det i första hand är för yrkesinriktad utbildning som arbetsmiljölagen avses gälla på elevområdet.²

Nästa förändring av arbetsmiljölagens tillämpningsområde på utbildningsområdet skedde år 1990, då lagen utvidgades till att gälla även för elever på grundskolans låg- och mellanstadier. Detta gjordes helt enkelt genom att undantaget för elever i lägre årskurs än årskurs 7 togs bort från lagtexten. Samtidigt infördes särskilda regler om de äldre elevernas medverkan i arbetsmiljöarbetet.

I motiveringen för att arbetsmiljölagen även skulle omfatta de yngre eleverna³ framhölls att den nya läroplanen för grundskolan gjorde det möjligt att ha praktisk arbetslivsorientering även på låg- och mellanstadierna, vilket också förekom i viss omfattning. Särskilt med tanke på att skadorna på mellanstadiet enligt gjorda undersökningar var fler än på högstadiet ansågs det rimligt att man vid genomgång av lokaler, belysning etc. skulle ha stöd av arbetsmiljölagen även när det gäller de yngre eleverna. Vidare anfördes att

² Prop. 1976/77:149 s. 386.

³ Prop. 1989/90:61 s. 17.

det vidgade arbetsmiljöbegreppet medförde att skyddsarbetet inte var lika bundet till mekaniska och kemiska risker och liknande som tidigare. Slutligen framhölls att en elevmedverkan i lämpliga former kunde vara av värde även på nivåer under högstadiet.

Den regel om arbetsmiljölagens tillämpningsområde som infördes år 1990 har i nu aktuellt hänseende bibehållits oförändrad sedan dess, dvs. huvuddelen av lagen gäller även för den som genomgår utbildning. En förändring har dock skett i praktiken genom att förskoleklassen infördes som en egen skolf orm den 1 januari 1998. I det sammanhanget uttalades i förarbetena att eleverna inom förskoleklassen får anses genomgå utbildning och därför torde omfattas av arbetsmiljölagen.⁴ I praxis vid tillsynen har också verksamheten i förskoleklass ansetts som utbildning enligt arbetsmiljölagen. Även de barnen har därför kommit att omfattas av lagen.

3.3 Förslag till ny skollag

Ett förslag till ny skollag har lämnats av 1999 års skollagskommitté i betänkandet *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121). Betänkandet har remissbehandlats på sedvanligt sätt.

Inom Utbildnings- och kulturdepartementet sammanställdes i juni 2005 ett utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag. Till grund för utkastet låg bl.a. Skollagskommitténs betänkande och regeringens proposition *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11). Utkastet gick ut på remiss, i syfte att ge remissinstanserna tillfälle att ge synpunkter på sådana förslag som var nya eller avvek väsentligt från tidigare remitterade förslag. Ett exempel på en sådan stor förändring var att bestämmelserna om vuxenutbildning hade lyfts ut ur skollagen för att sedan behandlas i ett särskilt förslag till vuxenutbildningslag.⁵ Efter remisstidens utgång avbröts emellertid samarbetet mellan regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet kring dessa skolfrågor. Skolministern har därefter uttalat att ambitionen är att återkomma med en proposition om ny skollag efter valet hösten 2006.

Förslaget till ny skollag har i vissa delar anknytning till frågor om barns och elevers arbetsmiljö. Bl.a. föreslås vissa förändringar avseende förskola och fritidshem som kan vara av intresse när det

⁴ Prop. 1997/98:6 s. 81.

⁵ Se Ds 2005:33, "Vuxenutbildningslag", utgiven i september 2005.

gäller frågan om arbetsmiljölagen bör utvidgas till dessa verksamheter. Vi redovisar därför en del av de förslag som framställts. Om inte annat anges syftar våra redogörelser av förslag till ny skollag på Skollagskommitténs förslag. I den mån väsentliga avvikelser gjorts i propositionen *Kvalitet i förskolan* eller det angivna utkastet till lagrådsremiss redogörs även för förslagen däri.

Enligt förslaget till ny skollag skall förskolan bilda en egen skolform. Bestämmelserna om förskolan integreras med övriga skolformer i en ny gemensam skollag. Syftet med detta anges i Skollagskommitténs betänkande vara att ytterligare betona förskolan som det första ledet i ett livslångt lärande och bekräfta önskemålet om en integration mellan förskola och skola i syfte att höja kvaliteten i båda verksamheterna.

I den senare propositionen *Kvalitet i förskolan* gör även regeringen bedömningen att förskolan bör bilda en egen skolform i skollagen. I propositionen anges att avsikten med detta dock inte är att förändra förskolans uppdrag. Förskolan skall inte ha skolan som norm, utan fortsätta att utvecklas utifrån sitt eget uppdrag, sina mål, förutsättningar och traditioner. I sammanhanget framhålls fördelarna med enhetliga regler, men att det också är viktigt att varje skolforms särart tas till vara och inte anpassas till ett gemensamt regelverk på ett sådant sätt att skolformens uppdrag blir otydligt eller förvanskas. Regeringens bedömning i propositionen är därför mera restriktiv när det gäller gemensam terminologi och lagstiftning för de olika skolformerna. Bl.a. hade Skollagskommittén föreslagit att begreppet *elev* även skulle omfatta barn i förskolan. En mängd remissinstanser var negativa till detta. Enligt propositionen (som inte innehåller lagförslag på detta område) bör begreppet elev inte gälla barn i förskolan.

I utkastet till lagrådsremiss om skollagen utformades lagförslagen med bedömningarna i propositionen som vägledning. Förslaget blev att med elev skall avses ”den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan”. I begreppet elev inkluderas – enligt samtliga förslag – barn på fritidshem.

Enligt förslaget till ny skollag skall de verksamheter som nu ingår i samlingsbegreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg behandlas var för sig. Som redan nämnts skall förskolan utgöra en egen skolform. Fritidshemmet, som nu är en del av skolbarnsomsorgen, föreslås ingå som en frivillig utbildning i skolväsendet som kompletterar förskoleklassen, grundskolan och motsvarande utbildningar. De återstående verksamheterna, vilka utgörs

av familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet, skall enligt förslaget regleras som ”annan pedagogisk verksamhet” och inte bilda egna skolformer.

För begreppet *undervisning* föreslås en legaldefinition som innebär att även verksamheterna på förskola och fritidshem inkluderas. Däremot föreslås inte någon definition av *utbildning* i lagen. Enligt motiveringen är utbildning den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Begreppet kommer att omfatta skolväsendet för barn och ungdomar och vissa andra verksamheter som benämns särskilda utbildningsformer. Verksamheten i förskola och fritidshem kommer därmed enligt förslaget att anses som utbildning, medan ”annan pedagogisk verksamhet” inte skall anses som utbildning.

Skollagskommittén uttalade att det utvidgade utbildningsbegreppet bör få till konsekvens att arbetsmiljölagen omfattar även elever i förskola och fritidshem. Kommittén var positiv till detta men såg samtidigt vissa svårigheter med att fullt ut tillämpa t.ex. bestämmelserna om samverkan i 6 kap. AML när det gäller de yngsta barnen. Kommitténs slutsats var att de förändringar i arbetsmiljölagen som kan föräledas av det utvidgade utbildningsbegreppet bör behandlas inom ramen för översynen ur elevperspektiv av arbetsmiljölagen.

I förslaget till ny skollag behandlas också arbetsmiljön, tillsynen över verksamheten samt, barns och elevers inflytande. Förslagen på dessa områden redovisas längre fram.

3.4 Tidigare förslag om en utvidgning av arbetsmiljölagen

3.4.1 Barnombudsmannen

I Barnombudsmannens rapporter från 1998 och 2001 föreslås att arbetsmiljölagen skall utvidgas till att omfatta även förskola och fritidshem. I 1998 års rapport motiveras förslaget i huvudsak enligt följande.

Flera studier visar att det finns betydande brister i barnens arbetsmiljö i förskolan och i skolan och att det sker många olyckor där. Barn har till och med ett större skyddsbehov än vuxna och deras miljöfrågor borde därför bevakas på motsvarande sätt som de vuxnas. Förutom olycksfall utsätts barn i sin arbetsmiljö även för

andra hälsorisker som infektioner, allergier och annan överkänslighet. Barn saknar dessutom förmåga att själva bedöma risker i sin miljö vilket ytterligare motiverar en skyddslagstiftning för dem.

När arbetsmiljölagen utvidgades till att omfatta även första till sjätte klass i grundskolan anfördes som motiv till förändringen den förändrade verksamheten i skolan samt det ”vidgade arbetsmiljöbegreppet som medför att skyddsarbetet numera inte är lika bundet till mekaniska och kemiska risker som tidigare”. Barnombudsmannen anser att detta också gäller för barnen i förskola och fritidshem. Vidare anges i läroplanen för förskolan att barnen skall stimuleras att utveckla sin förmåga att ta ansvar för sina egna handlingar och för förskolans miljö. Ett led i att uppfylla denna målsättning skulle vara att göra arbetsmiljölagen tillämplig även i förskolan. Slutligen innebär förslagen om att förskolan och fritidshemmen skall integreras med skolan ytterligare ett skäl för att utvidga arbetsmiljölagen till dessa verksamheter.

För att arbetsmiljölagen skall få någon egentlig verkan inom förskolan bör barnen få rätt att företrädas och stödjas av en vuxen person. Barnombudsmannen anser därför att en regel bör införas som innebär att fritidshems- och förskolebarnen skall representeras av en vuxen, ett barnskyddsombud, som på saklig grund för fram perspektiv som ligger i barnets intresse. Denne skulle kunna vara någon i personalgruppen eller någon förälder. För att barnskyddsombudet på ett bra sätt skall kunna företräda barnen är det viktigt att de utvecklar kompetens och metoder att ta till sig barnens tankar och idéer. Barnskyddsombuden skall ha samma ställning som skyddsombud enligt arbetsmiljölagen avseende rätt till tidsuttag, utbildning, rättslig ställning m.m.

3.4.2 Barnsäkerhetsdelegationen

Barnsäkerhetsdelegationen har haft i uppdrag att se över och arbeta med frågor om barns rätt till en stimulerande, trygg och säker uppväxtmiljö. I slutbetänkandet *Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling* (SOU 2003:127) behandlas bl.a. arbetsmiljön inom barnomsorg och skola.

Även Barnsäkerhetsdelegationen anser att barn på förskola och fritidshem skall omfattas av arbetsmiljölagen, då yngre barn och barn på fritidshem har samma behov av god arbetsmiljö som äldre barn och vuxna.

Delegationen pekar på en studie som visar att antalet skador hos förskolebarn har ökat (se nedan om denna studie från Norrlands universitetssjukhus). Det är därför mycket angeläget att ett systematiskt arbetsmiljöarbete genomförs inom förskolan utifrån barnens perspektiv. Även miljön i fritidshemmen tas upp som en angelägen fråga, varvid utvecklingen med minskad personaltäthet och ökade gruppstorlekar framhålls. Integreringen av förskola, skola och fritidshem gör det också naturligt att samtliga dessa verksamheter omfattas av arbetsmiljölagen.

3.4.3 Arbetarskyddsstyrelsen

Som anges i utredningsdirektiven har dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen i en skrivelse till Näringsdepartementet år 2000 uttalat att det är önskvärt att utvidga arbetsmiljölagen till barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Samtidigt framhölls att detta innebar att Arbetarskyddsstyrelsen borde tillföras resurser för att kunna genomföra den tillsyn som utvidgningen kräver.

Frågan har därefter behandlats på nytt av nuvarande Arbetsmiljöverket med anledning av denna utredning. Arbetsmiljöverkets synpunkter redovisas nedan i avsnitt 3.10, *Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet*.

3.5 Några fakta med anknytning till miljön i förskola och fritidshem

Det finns flera typer av undersökningar med anknytning till arbetsmiljön i skolan. Några av dem redovisas längre fram i kapitlet om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet. Motsvarande undersökningar finns inte beträffande arbetsmiljön i förskola och fritidshem. Det finns inte underlag för att ge en generell bild av arbetsmiljön i förskolan och fritidshemmen, och en sådan kartläggning kan inte heller göras inom ramen för detta uppdrag. Här följer i alla fall några spridda uppgifter med anknytning till miljön i förskola och fritidshem, i syfte att belysa den problematik som brukar diskuteras i dessa sammanhang.

3.5.1 Barnolycksfall i förskolan

I Barnombudsmannens årsrapport från 1998 anges följande om skaderisken i förskolan.

När det gäller förskolan har den allmänna uppfattningen länge varit att skaderisken för barnen är låg, till och med lägre än i hemmiljön. I barnolycksfallsutredningen från 1979 uppgav man bland annat att ”Daghemmet är alltså en väsentligt säkrare plats för barn än hemmet beroende bland annat på att de erhåller en kvalificerad omsorg genom tränad personal och att daghemsmiljön anpassats till barns behov och förmåga. Sannolikt ger en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen återverkningar på barnolycksfallen. De barn som erhållit plats i daghem löper därför en mindre risk att drabbas av svåra olyckor än andra barn.”

I de undersökningar som gjordes i början av 90-talet inom barnomsorgen var antalet inträffade skador 20–22 per 1 000 inskrivna barn. Det är också den bilden som präglat den allmänna uppfattningen om skaderisken omfattning. En studie från 1996–1997 i Uppsala visade dock upp en annorlunda bild. Antalet inträffade skador visade sig vara så högt som 46 per 1 000 inskrivna barn – med en kraftig variation mellan kommundelarna.

Vid Norrlands universitetssjukhus har – med stöd från Barsäkerhetsdelegationen – genomförts en studie av barn som skadats i förskola och som behandlats vid sjukhuset i fråga.⁶ I rapporten anges att hos förskolebarn (1–6 år) har incidensen av ”icke-lindriga” skador, såsom frakturskador och hjärnskakningar, fördubblats från andra hälften av 1980-talet till perioden 1999–2001. Enligt studien var incidensen av icke-lindriga skador 1,0 per 100 förskolebarn och år. Däremot syntes det totala antalet läkarbehandlade skadefall ha ökat marginellt till 2,6–2,8 per 100 förskolebarn och år. Den skademekanism som enligt studien var vanligast, och som dessutom gav upphov till de allvarligaste skadorna och till tre fjärdedelar av all tid i slutenvård, var fall från en hög till en låg nivå.

Enligt nämnda rapport innebär resultaten att var tjugonde barn under en femårig förskolekarriär kommer att ådra sig någon icke-lindrig skada, vilket framhålls vara en skadeincidens flera gånger högre än i arbetslivet. Författarna menar att bidragande faktorer till den fördubbling av icke-lindriga skador som påvisats kan vara förändringar i det sociala klimatet med ökande gruppstorlek och minskade personalresurser. Faktorer som bör beaktas i det skadeförebyggande arbetet är enligt dem utformning av barnens miljöer

⁶ Johanna Björnstig och Ulf Björnstig, rapport nr 117, Umeå 2002.

för lek, där framför allt riskerna vid fall från hög till låg höjd beaktas. Vidare anges att skyddsronder ”ur barnens perspektiv” kan vara av värde för att minska skaderiskerna samt att goda kunskaper i första hjälpen hos personalen kan vara livräddande.

3.5.2 Barngruppernas storlek och personaltäthet

I regeringens förskoleproposition *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11) anges sammanfattningsvis följande om barngruppernas storlek och personaltäthet i förskolan.

Besparingarna under 1990-talet i förskolan resulterade i större barngrupper och minskad personaltäthet. I början av åttiotalet var det ovanligt med grupper med fler än 15 barn i förskolan. Under 1990-talet ökade barnantalet från i genomsnitt 14 barn per grupp till 17. Under de första åren på 2000-talet har den genomsnittliga gruppstorleken legat kring drygt 17 barn, med någon tendens till minskning. Bakom genomsnittstalen finns stora skillnader både mellan och inom kommunerna, exempelvis hade 15 procent av förskoleavdelningarna 21 eller fler barn under hösten 2003.

Samtidigt som gruppstorlekarna ökat i förskolan har personaltätheten minskat. Mellan 1990 och 1996 ökade det genomsnittliga antalet barn per årsarbetare från 4,4 till 5,5, dvs. med 25 procent. Ökningen har avstannat de senaste åren och hösten 2003 var antalet barn per årsarbetare 5,4.

Barngruppernas storlek och personaltätheten i förskolan är den kvalitetsfråga som har diskuterats mest under senare år. Att gruppstorlek och personaltäthet påverkar kvaliteten i förskolan har påvisats i forskningen. Särskilt nämns att låg personaltäthet och stora barngrupper kan ha negativa effekter på barns språkutveckling, samspelet mellan barn och vuxna, flickors och pojkars identitetsutveckling och relationer och på den dagliga miljön i form av stress, buller och konflikter. Gruppstorlek tycks ha större betydelse än personaltäthet. Det finns dock inte något stöd i forskningen för att det skulle finnas en gruppstorlek eller personaltäthet som är den lämpligaste i alla sammanhang. Regeringen har gett Statens skolverk (Skolverket) i uppdrag att utfärda allmänna råd för kvaliteten i förskolan (se vidare nedan).

I Barnombudsmannens rapport *Upp till 18 – fakta om barn och ungdom*⁷ finns följande fakta om fritidshemmen. På fritidshemmen

⁷ BR2004:06.

har gruppstorlekarna fördubblats sedan 1990. I genomsnitt finns det 30 barn per grupp, att jämföra med 18 barn per grupp 1990. De lokala variationerna är dock stora, vilket gör att grupperna på sina håll är ännu större. Antalet barn per årsarbetare har ökat kraftigt under 1990-talet. År 1990 gick det 8,3 barn per årsarbetare på fritidshemmen. Hösten 2003 var motsvarande siffra 18,2 barn per årsarbetare.

I Skolverkets rapport *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem* från 2003 finns bl.a. följande slutsatser i fråga om fritidshemmen. Många fritidshem har stora grupper på mellan 40–50 barn och personaltätheten har halverats på tio år. Fritidshemmen karakteriseras av stora variationer både vad det gäller gruppstorlek, personalens utbildningsnivå och personaltäthet. Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller gruppstorlek och personaltäthet är tre gånger högre i fritidshemmen än i förskolan. Det är svårt att motivera eller förklara vad dessa skillnader kan bero på, men preliminära forskningsresultat visar att barngruppernas storlek främst bestäms utifrån ekonomiska överväganden. De stora grupperna försvårar i många fall arbetet med att erbjuda barnen stimulerande fritidsaktiviteter.

Av Skolverkets rapport *Barn, elever, personal och utbildningsresultat*,⁸ som avser förhållandena hösten 2004, framgår att siffrorna i stort sett är oförändrade i förhållande till de som angetts ovan. Således är antalet barn per avdelning i förskolan i genomsnitt 17,2 och antalet barn per årsarbetare i förskolan i genomsnitt 5,4. På fritidshemmen är antalet barn per årsarbetare fortfarande i genomsnitt 18,2. Det genomsnittliga antalet barn per årsarbetare på fritidshem varierar kraftigt mellan olika kommuner, från maximalt 33 barn per årsarbetare ner till knappt 8 barn per årsarbetare. Det genomsnittliga antalet barn per avdelning på fritidshemmen uppgår till 31 och har därmed ökat. Även här finns stora variationer, från 59 barn per avdelning till som lägst knappt 13 barn.

3.5.3 Andra relevanta rapporter från Skolverket

Skolverket har under 2004 genomfört inspektioner av skolverkssamheten i 34 kommuner. I rapporten *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten* står att Skolverkets inspektioner under 2004 visar att frågor avseende

⁸ Rapport 259 år 2005.

inflytande och delaktighet är ett prioriterat område i såväl övergripande kommunalt arbete som i förskolornas och fritidshemmens arbete. Vidare anges att det i flera inspektioner konstaterats att kvalitetsredovisningar upprättas för förskoleverksamheten, men att skolbarnsomsorgen utvärderas i ringa omfattning på kommunnivå.

Vidare har Skolverket gjort uppföljningar av reformen ”Maxtaxa och allmän förskola m.m.” i form av årliga rapporter där såväl förskola som skolbarnsomsorg studerats. I 2005 års rapport finns dessa slutsatser och kommentarer:

Hur reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m. påverkat kvaliteten i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg går inte att uttala sig säkert om, men det finns ändå tendenser i statistiken som kan noteras. De senaste åren är det förskolan som har varit i fokus, både då det gäller utbyggnad och kvalitetssäkring. Detta visar även fördelningen av statsbidraget till kvalitetssäkrande åtgärder som till största delen går till förskoleverksamhet. Utbyggnaden är dessutom ett resultat både av att nya grupper fått tillgång till förskola i högre utsträckning samt att den aktuella åldersgruppen ökar i storlek för tillfället. Frågan är hur de andra verksamheterna påverkats av förskolans utbyggnad. Det finns tecken som tyder på kvalitetsbrister i fritidshemmen, t.ex. ökar den genomsnittliga gruppstorleken i fritidshemmen trots att antalet inskrivna barn minskar.

I rapporten *Skolverkets lägesbedömning 2005*⁹ finns bl.a. följande slutsatser och förslag i fråga om förskola och skolbarnsomsorg/fritidshem.

De stora barngrupperna finns kvar i förskolan, vilket missgynnar många barn och medför ökad stress hos barn och personal. Skolverket har våren 2005 tagit fram allmänna råd för kvalitet i förskolan (se nedan) vilka förutsätts leda till en positiv utveckling av verksamheternas kvalitet, t.ex. vad gäller barngruppernas storlek.

Skolverket konstaterar i sina inspektioner att skolbarnsomsorgen sällan finns med i kommunernas måldokument eller i kvalitetsredovisningar. Generellt sett är kvalitetsarbetet mindre prioriterat och utvecklat inom skolbarnsomsorgen än inom t.ex. förskoleverksamheten. Det är barngruppernas storlek som är det avgörande problemet när man talar om kvalitet i fritidshemmens verksamhet. Skolverket har i tidigare lägesbedömningar uppmärksammat de stora barngrupperna i fritidshemmen. Någon positiv utveckling av gruppstorlekarna kan inte konstateras utan tvärtom har antalet barn per grupp fortsatt att öka. Enligt Skolverkets bedömning bör

⁹ Rapport nr 264.

kommunerna för att höja kvaliteten inom skolbarnsomsorgen sträva efter att minska gruppstorlekarna. Skolverkets allmänna råd för fritidshemmen är inte kända av alla huvudmän. Statens intentioner vad gäller fritidshemmen bör förtydligas. Skolverket kommer därför att se över de allmänna råden och genomföra insatser för att göra dessa mer kända.

3.5.4 Buller

Ett annat ämne som ofta tas upp när miljön på förskola, fritidshem och skola diskuteras är buller.

Socialstyrelsens Miljöhälsorapport 2005 är den första nationella rapporten om barns miljö och hälsa i Sverige. Rapporten beskriver vilken betydelse olika miljöfaktorer har för ohälsa hos barn. I rapporten konstateras att det kanske mest utbredda miljöproblemet för barn är bullerstörningar. Nedsatt hörsel, öronsus (tinnitus) sömnstörningar och minskad koncentrationsförmåga anges vara allvarliga effekter av buller i barnens hem, förskola, skola och fritidsmiljöer. Det framhålls som särskilt oroande att barn och ungdomar utsätts för hörselskadande buller i en utsträckning som inte verkar ha skett tidigare. I rapporten anges att ljudnivåerna i daghem och skolor kan vara mycket höga enligt danska, engelska och svenska undersökningar (undersökningarna redovisas kortfattat i rapporten). Potentiellt hörselskadande bullernivåer har uppmätts, som i vissa fall överskrider den gräns för när hörselskydd måste bäras enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Arbetsmiljöverket har under början av 2006 genomfört en tillsynskampanj om buller i förskolor, skolor och fritidshem. Inför tillsynskampanjen skickade verket ut skriftlig information till 12 000 förskolor, skolor och fritidshem, varav 400 förskolor samt 300 skolor och fritidshem inspekterades. Insatsen visade på stora brister i ljudmiljön. Krav på förbättringar riktades mot ansvariga för cirka 85 procent av de verksamheter som besöktes. De allra flesta hade inte kartlagt och bedömt riskerna med buller och vidtagit de åtgärder som behövs. Arbetsmiljöverket räknar med att insatserna leder till en hälsosammare ljudmiljö.

Arbetslivsinstitutet har fått i uppdrag att ta fram en idéskrift om buller i förskolan. Detta görs på uppdrag av Socialstyrelsen i samverkan med Arbetsmiljöverket och Myndigheten för skolutveckling.

Buller har också behandlats av *Byggnadsmiljöutredningen* – se vidare nedan.

3.6 Föreskrifter och allmänna råd om förskola och fritidshem

Det finns några myndighetsföreskrifter och allmänna råd om förskola och fritidshem. Här skall redogöras för vad som däri har närmare anknytning till barnens arbetsmiljö.

3.6.1 Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om förskola och fritidshem

Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) har utfärdat föreskrifter om förskola och fritidshem¹⁰ som fortfarande gäller. Eftersom barn i förskola och fritidshem inte omfattas av arbetsmiljölagen tar dessa föreskrifter huvudsakligen sikte på personalens arbetsmiljö. Det finns emellertid flera bestämmelser som kan ha direkt betydelse även för barnens miljö. Följande exempel kan nämnas.

Tillräckliga utrymmen skall finnas för verksamheten och för den utrustning och det material som behövs för denna (3 §). Lokalerna skall vara anpassade till arbete med barn och förekommande köksarbete så att olycksfallsrisker motverkas (4 §). Aktivitetsutrymme för barn samt kapprum och kök skall vara utförda så att besvärande buller motverkas (6 §). Inredning, utrustning, kemiska produkter, lekmaterial och liknande skall väljas så att de medför så låg exposition för luftföroreningar som möjligt (7 §).

I kommentaren till 4 § anges att olycksfallsrisker för barnen samtidigt innebär påfrestning för personalen, varför det är viktigt även av arbetsmiljöskäl att planera lokaler och verksamhet så att barnsäkerheten blir tillfredsställande såväl utom- som inomhus.

Det förhållandet att föreskrifterna tar sikte på personalen illustreras exempelvis av att det däri ställs krav på att arbetshöjder skall vara lämpliga för vuxna samt att bord och stolar skall finnas i vuxenhöjd, medan motsvarande krav inte finns när det gäller barnen.

¹⁰ AFS 1986:19, ändrad genom AFS 1993:8.

3.6.2 Skolverkets allmänna råd med kommentarer för fritidshem

Skolverket har gett ut allmänna råd med kommentarer för fritidshem.¹¹ Skolverkets allmänna råd är rekommendationer för hur författningar, i detta fall vissa bestämmelser i skollagen, kan tillämpas.

Andra stycket i den så kallade kvalitetsparagrafen i 2 a kap. 3 § skollagen lyder:

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

I de allmänna råden som hänför sig till stycket ovan står bl.a. följande. Personaldimensioneringen bör anpassas till den aktuella barngruppen med utgångspunkt i att verksamheten ska utgå från varje barns behov samt tillgodose barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet. Det bör ur säkerhetssynpunkt vara möjligt för personalen att ha överblick över barnen. Lokalernas storlek och utformning, miljöfaktorer som luft, ljud och ljus samt val av material bör vara sådana att fritidshemmet kan bedriva en god pedagogisk verksamhet. Lokaler och utemiljö bör anpassas till barnens förutsättningar och intressen samt vara trygga och säkra. Huvudmännen bör fortlöpande se över lokalernas ändamålsenlighet utifrån fritidshemmets behov. Även barnsäkerhet bör beaktas i en sådan översyn.

3.6.3 Skolverkets allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan

På regeringens uppdrag har Skolverket nyligen utarbetat allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan (januari 2005). I likhet med Skolverkets allmänna råd för fritidshem hänför sig även dessa råd bl.a. till den så kallade kvalitetsparagrafen i skollagen.

¹¹ Allmänna råd 1999:2.

När det gäller personaltäthet samt barngruppens storlek och sammansättning anges i de allmänna råden för förskolan sammanfattningsvis att kommunen bör

- redovisa hur personaltäthet, gruppstorlek och grupp-sammansättning har anpassats till behoven i olika förskolor
- genomföra konsekvensutredningar innan beslut fattas som påverkar förskolors personaltäthet, gruppstorlek och grupp-sammansättning
- återkommande följa upp och utvärdera vilken betydelse personaltätheten samt barngruppernas storlek och sammansättning har i förhållande till möjligheten att bedriva en god pedagogisk verksamhet.

I kommentarerna till dessa råd anges att det inte finns belägg för att det skulle finnas någon gruppstorlek eller personaltäthet som är den optimala i alla sammanhang. Det framhålls samtidigt att en kunskapsöversikt som Skolverket tagit fram visar att riktmärket för en gruppstorlek om cirka 15 barn är att föredra, men att de yngsta barnen och barn i behov av särskilt stöd behöver mindre grupper än så.

Beträffande lokaler och miljö anges i de allmänna råden att kommunen bör se till att förskolans utemiljö och lokaler är trygga, säkra, hälsosamma och utvecklande genom att

- dessa är utformade så att de möjliggör en varierad pedagogisk verksamhet som stödjer både enskilda barns utveckling och lärande samt grupprocesser
- såväl inne- som utemiljö är utformad så att det är möjligt för personalen att ha uppsikt över de barn de har ansvar för
- kontinuerligt följa upp och utvärdera om inne- och utemiljö är ändamålsenlig.

3.7 Hur ser den nuvarande tillsynen ut?

Huvudfrågan om arbetsmiljölagen bör utvidgas till att omfatta barn i förskola och fritidshem skall enligt direktiven utredas utifrån frågeställningen om det saknas en effektiv tillsyn som skydd för dessa barns hälsa och säkerhet. En stor uppgift i den här delen av utredningsarbetet har därför varit att försöka skapa en helhetsbild av det nuvarande tillsynssystemet avseende förskola och fritids-

hem. I det arbetet har bland andra Socialstyrelsen och Skolverket bidragit med beskrivningar av hur dagens tillsyn ser ut. Den redogörelse som följer här härrör delvis från dessa beskrivningar.

Först lämnas en kortfattad överblick över de olika tillsynsområdena, varefter några av dessa beskrivs närmare. Sist redogörs för den samordningsroll i barnsäkerhetsarbetet som Statens räddningsverk har fått.

3.7.1 En överblick över tillsynsområdena

Här ges en översiktlig redovisning av ett antal myndigheter som har tillsyn över olika områden som rör hälsa och säkerhet inom förskolor och fritidshem samt vad deras tillsyn huvudsakligen omfattar. Som framgår finns i några fall en vägledande central tillsynsmyndighet medan kommunerna har det lokala "operativa" ansvaret över tillsynen.

Skolverkets och kommunernas tillsyn enligt skollagstiftningen

Skolverket har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen enligt skollagstiftningen. Skolverket kan också meddela föreskrifter och allmänna råd på skolområdet. En del verksamheter har kommunerna tillsyn över.

Arbetsmiljöverkets tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter och allmänna råd på arbetsmiljöområdet och har tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifterna följs. Arbetsmiljöreglerna omfattar endast personalen i förskola och fritidshem, men har samtidigt betydelse även för barnens miljö.

Socialstyrelsens och Naturvårdsverkets tillsyn enligt miljölagstiftningen

I miljöbalken och dess följdlagstiftning finns bestämmelser om den fysiska miljön både ute och inne i förskolor och fritidshem. Bl.a. Naturvårdsverket och Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och all-

männas råd inom miljöbalkens område. När det gäller kraven på inomhusmiljön är det främst Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd som är av intresse. Motsvarande reglering beträffande utomhusmiljön har Naturvårdsverket ansvar för.

Tillsyn över att miljöbalken följs utövas i kommunerna av miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande. Centrala vägledande tillsynsmyndigheter är Socialstyrelsen för inomhusmiljön och Naturvårdsverket för utomhusmiljön. Länsstyrelserna har ett regionalt ansvar för tillsynsvägledning.

Socialstyrelsens tillsyn inom hälso- och sjukvårdens område

Skolhälsovården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen enligt lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Socialstyrelsen har också enligt smittskyddslagen tillsyn över smittskyddet i landet.

Boverkets tillsyn enligt byggnadslagstiftningen

Bestämmelser som gäller vid ny- och ombyggnad av förskolor och fritidshem finns bl.a. i plan- och bygglagen. Närmare krav finns i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt i föreskrifter från Boverket. Föreskrifterna *Boverkets byggregler*¹² innehåller bl.a. bestämmelser om ventilation och bullerskydd. Vidare finns ett avsnitt om skydd mot skador genom sammanstötning, klämning eller snubbling. I de allmänna råden till föreskrifterna anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas åtgärder för att begränsa riskerna för barnolycksfall. Boverket har vidare gett ut handboken *Barnsäkerhet i byggnader*.

Tillsyn över att byggnadslagstiftningen följs utövas i kommunerna av byggnadsnämnden eller motsvarande. Länsstyrelsen har tillsyn i länet och kan överpröva kommunernas beslut om planerna strider mot hälsa och säkerhet. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Verket utfärdar föreskrifter och råd samt har till uppgift att följa utvecklingen på plan- och byggområdet i landet.

¹² BFS 1993:57. Föreskrifterna är under revidering.

3.7.2 Tillsynen enligt skollagstiftningen

Skollagstiftningen

De styrdokument som finns för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är i huvudsak skollagen, förordningar beslutade av regeringen – däribland läroplanerna – samt Skolverkets föreskrifter och allmänna råd. Dessa författningar brukar gemensamt kallas för skollagstiftningen. En del av de bestämmelser i skollagstiftningen som har anknytning till förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet har redan tagits upp ovan.

Beträffande skollagen har den så kallade kvalitetsparagrafen i 2 a kap. 3 § refererats under avsnittet *Skolverkets allmänna råd med kommentarer för fritidshem*. Vidare anges i skollagen att tillstånd för enskilda att driva förskola eller fritidshem endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Sådant tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Eftersom fritidshemsbarnen också är skolelever omfattas de av skollagens bestämmelser om skolhälsovård, vilket däremot inte barnen på förskola gör.

I 1998 års läroplan för förskolan anges att förskolan skall erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. De som arbetar i förskolan skall samarbeta för att erbjuda en god miljö för utveckling, lek och lärande. I 1994 års läroplan för den obligatoriska skolan, som även skall tillämpas för fritidshemmen, finns flera formuleringar som syftar till att förhindra mobbning och andra trakasserier. Läroplanen ger rektor ett särskilt ansvar för arbetsmiljön i pedagogiskt hänseende och för skolans handlingsprogram mot alla former av kränkande behandling. I båda dessa läroplaner finns mål som syftar till att barnen och eleverna skall lära sig att värna om sin hälsa. Läroplanerna behandlar också barnens och elevernas inflytande – se vidare i kapitlet om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Skolverkets allmänna råd och kommentarer för förskola respektive fritidshem, där det bl.a. ges vägledning för hur säkerheten i barngrupperna bör tillgodoses, har behandlats ovan. Därutöver skall nämnas *Skolverkets allmänna råd och kommentarer för arbetet med att motverka alla former av kränkande behandling* från 2004. Dessa allmänna råd gäller för skolan, men i råden anges att de också

ger vägledning för arbetet mot kränkande behandling inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Tillsynen

Kommunerna har enligt skollagen ansvar för att erbjuda förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessa verksamheter kan bedrivas av olika huvudmän. Flertalet förskolor och fritidshem drivs i kommunal regi. Kommunerna ansvarar då för att dessa verksamheter drivs i enlighet med skollagstiftningen. Fysiska eller juridiska personer kan få tillstånd av kommunerna att driva enskilda förskolor och fritidshem. Enligt skollagen har då kommunerna tillsyn över dessa verksamheter. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet. Kommunens beslut i dessa frågor får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Sveriges Kommuner och Landsting har under utredningsarbetet lämnat en beskrivning av kommunernas kontroll över barnens hälsa och säkerhet i förskola och fritidshem. Där redovisas vilka åtgärder som vidtas inom de olika lagstiftningsområdena samt bedömningar av hur kontrollen fungerar. Beskrivningen återges nedan under *Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet*.

När det gäller Skolverket är endast tillsynen av fristående skolor reglerad i skollagen, medan tillsynsuppdraget i övrigt framgår av instruktionen för Statens skolverk¹³ och av regleringsbrev. Enligt instruktionen skall Skolverket genom utbildningsinspektionen granska kvaliteten i skolväsendet och ha tillsyn bl.a. över skolväsendet samt den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverket skall därtill ha tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar över enskilda förskolor och fritidshem.

I 2005 års regleringsbrev för Skolverket anges i fråga om utbildningsinspektion inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg att varje kommun och dess förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall omfattas av inspektion vart sjätte år. I fråga om barn- och

¹³ SFS 2002:1160.

ungdomsutbildning anges att varje kommun och alla skolor skall omfattas av inspektion vart sjätte år. Inom ramen för den regelbundna utbildningsinspektionen besöker Skolverket med sexårsintervall samtliga Sveriges kommuner. Beträffande barn- och ungdomsutbildningen granskas varje skola, medan Skolverket endast granskar kommunens övergripande ansvarstagande inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För att få underlag kan besök göras vid förskolor, familjedaghem, fritidshem, och om sådan bedrivs, även den öppna förskolan och den öppna fritidsverksamheten i kommunen. Det förekommer även att besök görs vid enskilda verksamheter som ett led i Skolverkets tillsyn av den kommunala tillsynen av dessa verksamheter.

Skolverket har dessutom en enhet för enskilda ärenden som tar emot anmälningar från allmänheten, bl.a. mot den kommunala förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Under 2004 mottog Skolverket 110 stycken anmälningar mot dessa verksamheter. För anmälningar eller andra signaler till Skolverket som uppfattas som mycket allvarliga finns sedan december 2004 en beredskap för att göra riktad tillsyn genom så kallade akuta insatser. Hittills (här avses våren 2005) har inga sådana insatser genomförts inom förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

Skolverket har i tillsynsbeslut kritiserat brister när det gäller säkerhet och tillsyn i förskola, bl.a. med stöd av uttalanden från Justitieombudsmannen att verksamheten skall bedrivas i ordnade och säkra former. Enligt Justitieombudsmannen måste de föräldrar som har sina barn på daghemmet (numera förskolan) kunna vara förvissade om att barnen vid vistelsen tas om hand på ett omsorgsfullt sätt och att barnen inte utsätts för något som kan äventyra deras välbefinnande.

Med dagens reglering kan Skolverket, om verket vid sin tillsyn finner allvarliga brister, endast rikta kritik mot huvudmannen. Några särskilda sanktionsmöjligheter finns inte, med undantag av särskilda regler för fristående skolor (reglerna påminner om de som enligt ovan gäller vid kommunens tillsyn av enskilda förskolor och fritidshem).

Skolverkets uppföljningar av tillsynsbeslut som rör kommunala skolhuvudmän visar att besluten genomgående diskuteras på politisk nivå och att kommunerna som regel vidtar åtgärder som verket bedömer tillräckliga. Det finns dock enligt Skolverket sedan ett par år tendenser till att kommuner inte alltid rättar till konstaterade brister så snabbt och målmedvetet som man har rätt att kräva. På

senare tid har också förekommit exempel på kommunala direktiv som står i strid med lagstiftningen.¹⁴

Frågor kring Skolverkets tillsyn är under utredning (se nedan under *Andra utredningar och lagstiftningsarbeten med anknytning till tillsynen*).

3.7.3 Arbetsmiljöverkets tillsyn

Arbetsmiljölagen ställer krav på både den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket ger i föreskrifter och allmänna råd närmare besked om vilka krav som gäller och har tillsyn över att arbetsmiljöreglerna efterlevs.

Arbetsmiljöverkets tillsyn regleras i ett särskilt kapitel i arbetsmiljölagen. Där finns bestämmelser om förfarandet vid tillsynen, t.ex. att tillsynsmyndigheten har tillträde till arbetsställe och får göra undersökningar för tillsynen. Arbetsmiljöverket får också meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och föreskrifterna skall efterlevas. Ett sådant beslut kan förenas med vite. Den som bryter mot ett föreläggande eller förbud kan alltså åläggas att betala vite eller, om beslutet inte har förenats med vite, dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vidare kan Arbetsmiljöverket förordna om rättelse om någon inte följer ett föreläggande.

Arbetsmiljölagsstiftningen omfattar endast personalen i förskola och fritidshem. Eftersom personalen och barnen huvudsakligen vistas i samma miljö har ändå arbetsmiljöreglerna och Arbetsmiljöverkets tillsyn betydelse även för barnen i förskola och fritidshem. Tidigare har redogjorts för bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förskola och fritidshem som har betydelse för barnen, bl.a. i fråga om barnsäkerhet. Således förekommer att Arbetsmiljöverket ställer krav som handlar om barnens säkerhet under åberopande av personalens arbetssituation. Som exempel kan nämnas ett ärende där Arbetsmiljöverket påtalat att staket saknas runt en förskola, varvid verket hänvisat till 4 § i föreskrifterna om förskola och fritidshem samt angett att olycksfallsrisker för barnen samtidigt innebär påfrestning för personalen.¹⁵

¹⁴ Se utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m. s. 355.

¹⁵ Arbetsmiljöverkets (distriktet i Härnösand) inspektionsmeddelande den 4 november 2005 i ärende AIHÄ 2005/45849.

Utöver de föreskrifterna, som gäller just för förskola och fritidshem, finns också ett stort antal allmänna föreskrifter från Arbetsmiljöverket som har relevans även för ifrågavarande verksamheter. Arbetsmiljöverket har till exempel utfärdat nya föreskrifter om buller.¹⁶ Föreskrifterna har anpassats till ett EG-direktiv om buller och innebär vissa skärpningar av kraven beträffande hörselskadligt buller jämfört med tidigare föreskrifter. Kraven har även blivit mer detaljerade beträffande bl.a. riskbedömning, mätning, åtgärder och hörselkontroller. Vidare finns föreskrifter om arbetsplatsens utformning¹⁷, vilka syftar till att ge förutsättningar för att kunna förutse och undvika risker för ohälsa och olycksfall som orsakas av eller kan förebyggas genom lokalernas utformning. I de föreskrifterna finns bestämmelser om bl.a. luftkvalitet, ventilation, buller och akustik, inredning och utrustning samt drift och underhåll. Det finns också särskilda föreskrifter om skydd mot skada genom fall och föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet.¹⁸

Slutligen skall nämnas Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.¹⁹ Dessa föreskrifter handlar om arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket görs cirka 400 besök i förskolor per år.

3.7.4 Socialstyrelsens och kommunernas tillsyn enligt miljöbalken

Miljölagstiftningen

Enligt miljöbalken och dess följdförfattningar kan man ställa krav för att skydda barns fysiska hälsa. Det gäller såväl miljöfaktorer inomhus som i exempelvis en förskolas omgivning (t.ex. buller och luftföroreningar). Miljöbalken är en ramlag som bl.a. innehåller bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap. miljöbalken). Ett exempel är 9 kap. 9 §:

¹⁶ AFS 2005:16.

¹⁷ AFS 2000:42.

¹⁸ AFS 1981:14 respektive AFS 1993:17.

¹⁹ AFS 2001:1.

Bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer och hållas fria från ohyra och andra skadedjur.

Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Uttrycket ”olägenhet för människors hälsa” i paragrafen ovan är ett centralt begrepp på miljöbalkens område. Enligt 9 kap. 3 § miljöbalken avser detta ”störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig”. Vid en bedömning av om det råder olägenhet skall det tas hänsyn till känsliga grupper, t.ex. allergiker, barn eller äldre.

I allmänna råd från Socialstyrelsen finns mera detaljerad vägledning om flera olika faktorer som har betydelse för inomhusmiljön i förskola och fritidshem. Socialstyrelsen har bl.a. gett ut allmänna råd om buller, ventilation, radon, fukt och mikroorganismer, städning och temperatur. I dessa allmänna råd ges rekommendationer till stöd för tillämpningen av 9 kap. 3 § miljöbalken, ofta i form av gränsvärden för att avgöra när en viss störning innebär olägenhet för människors hälsa.

Olycksrisker som kläm- och tippskydd och liknande omfattas inte av miljöbalken. Äldre rättsfall (enligt hälsoskyddslagen) visar dock att det kan ställas krav på att åtgärda underhållsbrister som kan innebära olycksrisker. Psykisk ohälsa, mobbning etc. är problemområden som inte omfattas av miljöbalken.

Slutligen skall nämnas att det finns en förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd²⁰ som anknyter till 9 kap. miljöbalken. I förordningen anges att den som avser att driva lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande skall göra anmälan till den kommunala nämnden innan lokalen eller anläggningen tas i bruk. Det innebär att när en ny lokal skall tas i bruk för t.ex. förskole- eller fritidshemsverksamhet ska det anmälas till den lokala tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får då kännedom om nya objekt och kan i ett tidigt skede lämna synpunkter och kräva åtgärder om lokalen inte skulle vara anpassad till den aktuella verksamheten.

²⁰ SFS 1998:899.

Regler om tillsynen

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillsynen på miljöområdet. Allmänt om tillsynen anges att tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken – att nuvarande och kommande generationer skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö – och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och förbud, som kan förenas med vite. Om ett föreläggande eller förbud inte följs kan tillsynsmyndigheten begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten eller besluta om rättelse på den felandes bekostnad. I miljöbalken finns också påföljdsbestämmelser för den som bryter mot miljölagstiftningen i olika hänseenden.

Vidare innehåller tillsynskapitlet krav på egenkontroll för den som bedriver verksamhet som kan befara medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön. För tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter är detta krav mer preciserat i förordningen om verksamhetsutövarers egenkontroll²¹, som gäller bl.a. för förskole- och fritidshemsverksamhet. Där anges exempelvis att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt skall undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar skall dokumenteras.

Enligt miljöbalken skall varje kommun, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, utöva tillsyn bl.a. över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Närmare bestämmelser om hur tillsynen skall bedrivas finns i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.²² Av den förordningen framgår att Socialstyrelsen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen bl.a. i frågor enligt 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd i bostäder, lokaler m.m. samt smittskyddsfrågor och övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär. Länsstyrelsen svarar för tillsynsvägledningen i länet.

Det är alltså kommunerna som ansvarar för den så kallade operativa, direkta tillsynen gentemot den som bedriver verksamheten.

²¹ SFS 1998:899.

²² SFS 1998:900.

Det sköts vanligtvis av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Enligt kommunallagen får en nämnd inte utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. År 2003 infördes också en ny jävsregel i kommunallagen som innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen som i någon form knutits till driften av en kommunal verksamhet inte kan delta i hanteringen av tillsynen över samma verksamhet.

Vid miljöbalkens tillkomst år 1998 infördes samtidigt krav i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken att de operativa tillsynsmyndigheterna skall avsätta tillräckliga resurser och ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet. De skall upprätta en årlig tillsynsplan, baserad på en behovsutredning. De operativa myndigheterna har också en skyldighet att föra register över sådana tillsynsobjekt som kräver återkommande tillsyn.

Socialstyrelsen är central tillsynsvägladande myndighet vilket innebär ansvar för utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen inom hälsoskyddet samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelserna har ett regionalt ansvar för tillsynsvägledning och uppföljning inom hälsoskyddet. De har ingen direkt tillsyn inom detta område men är första instans vid överklagande enligt miljöbalken.

Socialstyrelsens beskrivning av kommunernas tillsyn

Socialstyrelsen, som alltså skall följa upp och utvärdera den operativa tillsynen, har lämnat följande uppgifter till utredningen om hur kommunernas tillsyn av hälsoskyddsobjekt enligt miljöbalken fungerar. (Se även Sveriges Kommuner och Landstings beskrivning längre fram.)

Även om ambitionsnivån vad gäller tillsynen av förskolor och fritidshem skiftar mellan olika kommuner är det enligt Socialstyrelsens uppfattning ett område som prioriteras något högre än andra hälsoskyddsobjekt. Som redovisas nedan upplevs tillsynen av hälsoskyddsobjekten, av både Socialstyrelsen och kommunerna själva, i många fall som eftersatt. Det finns dock goda exempel på kommuner och regioner som arbetar ambitiöst med hälsoskyddsfrågor. Många gånger är det insatser riktade mot skola och förskola som imponerar.

De uppföljningar som har gjorts visar att de flesta kommuner i dag har tillsynsplaner som uppdateras årligen och även verksam-

hetsregister. De flesta kommuner har förskolor och fritidshem upptagna i sina register och de finns oftast med i tillsynsplanerna, även om ambitionsnivån på tillsynen skiftar.

Kommunerna, i regel miljö- och hälsoskyddskontoren, har också ansvar för annan lagstiftning av betydelse för hälsa och säkerhet i förskola och fritidshem, t.ex. tillsyn enligt livsmedelslagen och tobakslagen. Många miljö- och hälsoskyddsnämnder deltar också i samarbetsprojekt när det gäller insatser riktade till förskola och fritidshem såsom allergikommittéer, skadeförebyggande projekt och miljödiplomering.

Under 2003 och 2004 har Socialstyrelsen inhämtat uppgifter om tillsynsplaner över hälsoskyddsobjekt och besökt 12 respektive 13 kommuner i Dalarnas, Norrbottens, Skåne, Västerbotten, Blekinge och Östergötlands län. Fokus vid besöken var att i första hand utvärdera om kraven på behovsutredningar och tillsynsplaner, som finns i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken, efterlevs och hur hälsoskyddsfrågorna behandlats i dessa.

Tillsynen av hälsoskyddsobjekten (innemiljö, skolor, dagis, hygienlokaler m.m.) i kommunerna upplevs, av både Socialstyrelsen och kommunerna själva, i många fall som eftersatt. Flera kommuner har valt att behandla hälsoskyddsfrågor endast då de kommer förvaltningen till kännedom genom klagomål eller vid anmälan. De allra flesta av de besökta kommunerna har register över vilka tillsynsobjekt som finns i kommunen. Behovsutredningarna bygger i många fall varken på utredningar om behovet av tillsyn eller uppsatta mål. Tillsynsplanen grundas i stället på antaganden att olika typer av verksamheter behöver tillsyn med olika tidsintervall. Det är oftast personalen som i kraft av sin erfarenhet avgör vilket behov av tillsyn som föreligger. Många kommuner har dock planer på att låta miljö- och hälsomål styra tillsynsinsatserna i högre grad i framtiden.

Kompetensen hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna är relativt god. Det kan dock diskuteras om en ensaminspektör i en kommun kan anses uppfylla kravet på kompetens.

Kraven på verksamhetsutövarnas egenkontroll inom hälsoskyddet har än så länge endast lett till att kommunen lämnat information om vad miljöbalken kräver. Få kommuner har kommit vidare och krävt genomförande av lagstiftningen. Resultaten redovisas i en rapport, ”Uppföljning av kommunernas operativa tillsyn enligt 7 § tillsynsförordningen”.

Socialstyrelsens utvärdering av tillsynsvägledningen

Socialstyrelsen har under 2004 gjort en utvärdering av den egna tillsynsvägledningen inom hälsoskyddsområdet. Därvid har en utvärdering skett av Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och övrig tillsynsvägledande information inom området hälsoskydd i bostäder. Socialstyrelsens slutsatser av resultaten är att det finns ett stort behov av tillsynsvägledning inom hälsoskyddsområdet. Det material som finns används i stor utsträckning av såväl de operativa tillsynsmyndigheterna som brukarna, men det finns stora behov av kompletteringar och förbättringar. De synpunkter som kommit fram i utvärderingen ligger till grund för Socialstyrelsens fortsatta arbete inom hälsoskyddsområdet.

3.7.5 Räddningsverkets samordningsroll i barnsäkerhetsarbetet

Statens räddningsverk har från och med den 1 januari 2005 det samordnande ansvaret för barnsäkerhetsarbetet. Räddningsverket skall på ett övergripande plan samordna sektorsmyndigheterna och vara pådrivande i barnsäkerhetsarbetet för att förbättra säkerheten samt motverka olycksfall och skador till följd av brister i den inre och yttre miljön.

Mot bakgrund av detta samordningsansvar beslutade regeringen i mars 2005 att överlämna några av de förslag som framställts i Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande till Räddningsverket för vidare diskussion inom ramen för verkets samordningsroll. Ett sådant överlämnat förslag är Barnsäkerhetsdelegationens förslag att "den framtida huvudmannen" (Räddningsverket) i samråd med Myndigheten för skolutveckling och Skolverket skall utreda behovet och möjligheten att behandla frågor som rör säkerhet och utveckling i förskola, fritidshem, förskoleklass och skola, samt ge förslag på hur detta kan integreras i den pedagogiska verksamheten på ett naturligt sätt. I regeringens beslut om överlämnande av detta förslag till Räddningsverket angav regeringen bl.a. att Räddningsverket kan få en betydelsefull roll i att uppmärksamma säkerhetsfrågor i förskole- och skolmiljö samt att ett första steg borde vara ett samråd mellan myndigheterna för att ringa in vilka frågor som kan vara angelägna.

Med anledning av sin samordningsroll har Räddningsverket i sin verksamhetsplan för 2005 angett som mål att genom samverkan och samordning skapa ett effektivt förebyggande barnsäkerhetsarbete i syfte att minska antalet skadade och döda barn. Målet under 2005 är att verket vid slutet av året har kompetens, resurser och arbetsformer för att på ett trovärdigt sätt kunna vara värmyndighet för ett planerat myndighetssamarbete på barnsäkerhetsområdet från och med 2006.

Åtgärder som Räddningsverket vidtar eller avser att vidta på området är bl.a. att

- bilda ett barnsäkerhetsråd som skall arbeta fram ett handlingsprogram för ett samordnat barnsäkerhetsarbete i Sverige
- producera skadeatlas
- arrangera seminarier kring barnsäkerhet
- ta fram underlag för lokal skaderegistrering och metodhandböcker för det lokala säkerhetsarbetet
- göra en enkätundersökning om lokalt barnsäkerhetsarbete
- gemensamt med övriga berörda myndigheter arbeta med vissa kvarstående förslag från Barnsäkerhetsdelegationen (jfr regeringsbeslutet ovan).

3.8 Andra utredningar och lagstiftningsarbeten med anknytning till tillsynen

3.8.1 Förslaget till ny skollag

Här skall först nämnas att förslaget till ny skollag innehåller några nyheter som berör arbetsmiljön i skolan. Bl.a. föreslås att skollagen skall erinra om att arbetsmiljölagen innehåller bestämmelser om krav på en god arbetsmiljö. Det föreslås också regler om åtgärder som skall få vidtas för att skapa trygghet och studiero samt regler om omhändertagande av föremål.

Vidare föreslås att den nuvarande skolhälsovården ersätts av det bredare begreppet "elevhälsa". Förslaget bygger till stora delar på propositionen *Hälsa, lärande och trygghet* (prop. 2001/02:14). Elevhälsan skall omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och medverka i arbetsmiljöfrågor. Enligt Skollagskommitténs förslag skall även förskolan omfattas av de icke-medicinska delarna inom elevhälsan. I den angivna propositionen samt i Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till

lagrådsremiss med förslag till ny skollag omfattas emellertid inte förskolan av elevhälsan.

När det gäller själva tillsynen föreslås att Skolverkets mandat att utöva tillsyn på skolområdet skall lagregleras. Tillsynsansvaret för enskild verksamhet som godkänns av en kommun ligger dock kvar på kommunen, men Skolverket skall liksom tidigare ha tillsyn över hur kommunen fullgör detta tillsynsansvar.

Vidare föreslås att Skolverkets rätt till inspektion, som det i dag saknas uttryckliga bestämmelser om, regleras i lagen på motsvarande sätt som för andra tillsynsorgan. Enligt lagförslaget skall Skolverket ha rätt att inspektera sådan verksamhet som står under dess tillsyn och få inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Det föreslås också ökade sanktionsmöjligheter vid tillsynen. Enligt Skollagskommitténs förslag skall Skolverket vid missförhållanden ges rätt att meddela förelägganden mot huvudmannen att fullgöra sina åligganden. Sådana förelägganden skall få förenas med vite. I Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag delas kommitténs bedömning att Skolverket bör ges utökade sanktionsmöjligheter. Det anges dock vidare att ett slutligt ställningstagande till formen för sanktionssystemet bör avvakta beredningen av Tillsynsutredningens slutbetänkande (se vidare nedan).

3.8.2 Förslag till tillsynslag

Tillsynsutredningen har i sitt slutbetänkande *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100) lämnat förslag till en särskild tillsynslag. Lagens bestämmelser riktar sig till myndigheter och andra som har att utöva tillsyn inom ett tillsynsområde. Tanken är att tillsynslagets bestämmelser skall ersätta motsvarande bestämmelser i de olika sektorslagarna, men att specialbestämmelser i dessa kan behållas. Detta uttrycks i tillsynslagen så att bestämmelserna i lagen tillämpas i den utsträckning som särskilt föreskrivs i annan lag. På så sätt undviks också en dubbelreglering av tillsynen.

I förslaget till tillsynslag finns bestämmelser om samverkan som innebär att tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden skall samverka med varandra och med andra som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynen. Det finns också bestämmelser om sam-

ordning av tillsyn, vilket handlar om att tillsynsorgan inom samma tillsynsområde anpassar sin tillsynsverksamhet för ett gemensamt syfte, t.ex. gemensamma tillsynskampanjer och samrådsgrupper för olika tillsynsfrågor. En särskild paragraf om samverkan och samordning mellan kommuner föreslås.

Vidare finns regler om genomförande av tillsyn, exempelvis om rätt till tillträde och skyldighet att lämna upplysningar. Lagen innehåller dessutom en sanktionskatalog med olika ingripanden som en tillsynsmyndighet skall kunna använda, exempelvis anmärkning, åtgärdsföreläggande, förbud och tillsynsbot.

Tillsynsutredningen har haft i uppdrag att titta särskilt på den kommunala tillsynen och överväga om den bör överföras till länsstyrelserna. I slutbetänkandet konstateras att det finns starka skäl för att låta kommunerna behålla dagens tillsynsuppgifter, bl.a. nämns närheten mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgare/tillsynspliktiga verksamheter samt att den kommunala tillsynen har ett antal positiva samband med andra kommunala verksamheter. De brister som finns anges i stor utsträckning handla om en inte fullt ut reglerad och tillämpad statlig styrning. Utredningen anser att dessa brister kan lösas genom en utvecklad tillsynsvägledning från statliga myndigheters sida. Vägledningen bör kompletteras med en rätt för statliga myndigheter att besluta om föreskrifter i frågor om tillsynens bedrivande och att besluta om förelägganden riktade till enskilda kommuner. Utredningen lämnar därför förslag på vad regeringen och de statliga myndigheterna bör vidta på dessa områden, men föreslår alltså inte att länsstyrelserna skall ta över kommunernas tillsynsuppgifter. Utredningen bedömer att kommunallagens bestämmelser om jäv är tillräckliga.

3.8.3 En ny lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

Den 1 april 2006 trädde lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever i kraft.²³ Lagen gäller för de barn och elever som omfattas av skollagen, det vill säga bl.a. barn i förskola och fritidshem. Lagen skall främja barns och elevers lika rättigheter i de verksamheter som omfattas av skollagen samt motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funk-

²³ SFS 2006:67.

tionshinder. Därutöver avses lagen förhindra och förebygga annan kränkande behandling som inte direkt kan hänföras till dessa diskrimineringsgrunder. Den som ansvarar för skolverksamheten åläggs att på olika sätt verka för att förhindra diskriminering och annan kränkande behandling. Om någon i verksamheten åsidosätter lagens bestämmelser kan huvudmannen åläggas att betala skadestånd.

När det gäller tillsynen över lagens efterlevnad skall Statens skolverk, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen inom sina respektive ansvarsområden se till att lagen följs. Inom Skolverket skall det finnas ett barn- och elevombud för likabehandling, med uppgift att tillvarata barnens och elevernas rätt i frågor som inte faller på ombudsmännen. Ombudsmännen och Skolverket kan också föra talan för ett enskilt barn eller en enskild elev i skadeståndsmål.

3.8.4 Byggnadsmiljöutredningen

Byggnadsmiljöutredningen har utrett diverse frågor om inomhusmiljön, bl.a. rörande obligatorisk ventilationskontroll och inomhusbuller. I betänkandet *Bättre inomhusmiljö* (SOU 2005:55) lämnas flera förslag som syftar till en förbättrad ventilationskontroll, varvid situationen för barn och ungdomar särskilt uppmärksammas. En skärpt tillsyn av ventilationskontroll genom framför allt ökade resurser föreslås.

I fråga om buller konstateras att flera myndigheter har huvudansvar för regelverk som rör bullerfrågor; Boverket, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket. Utredningens uppgift var att ta ställning till hur reglerna för buller kan samordnas bättre mellan de olika myndigheterna samt se över förutsättningarna för att förändra regelverket. Utredningen fann vid sin genomgång av myndigheternas uppföljning av buller i inomhusmiljön inte anledning att rekommendera några ändringar av myndigheternas regler, myndigheternas befogenheter eller i fråga om tillsynen. Regler för riktvärden, tillsyn och uppföljning vad gäller bullerkrav på byggnader och verksamheter i byggnader ansågs tillfredsställande.

3.9 Regleringen i Danmark, Finland och Norge

Arbetsmiljöverket har undersökt hur arbetsmiljön för förskole- och skolbarn regleras i Danmark, Finland och Norge. Förskolebarn och skolbarn omfattas inte av arbetsmiljölagstiftningen i något av de tre länderna. Däremot har de föreskrifter som rör minderårigas arbete. Skol- och förskolebarns intressen på områden som i olika avseenden sammanfaller med arbetsmiljön tillvaratas antingen direkt genom arbetsmiljöfrågor som behandlas för förskole- och skolpersonalens arbetsmiljö eller genom förskole- och skollagstiftning och annan miljölögstiftning.

3.10 Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet

Här redovisas ett sammandrag av vad som har framförts av olika intressenter i fråga om barn i förskola och fritidshem. En del synpunkter om vuxna barnskyddsombud finns också redovisade i kapitlet om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Skolverket

Arbetsmiljö är ett mycket vitt begrepp och detsamma gäller begreppen hälsa och säkerhet. För närvarande inspekterar flera olika myndigheter olika aspekter av dessa frågor i förskolor och fritidshem. Trots detta bedömer Skolverket att de lagliga möjligheterna i dag inte är tillräckliga för att bedriva och samordna tillsyn på ett effektivt sätt.

Skolverket anser att trygghet och hälsa för barn i förskola och på fritidshem bör stärkas och att elevernas delaktighet och möjligheter att ta ansvar för sin miljö bör ökas. Enligt Skolverkets och Arbetsmiljöverkets utvärderingar av elevmedverkan i skolans arbetsmiljöarbete fungerar dock dagens regler dåligt. Frågan är därför om det är meningsfullt att bygga vidare på dessa. Skolverket menar att det är allt för mycket som skiljer sig åt i förutsättningarna mellan barn och elever i utbildning och vuxna arbetstagare. Därför kan man inte

likställa dessa båda grupper i arbetsmiljölagstiftningen och ge dem samma rättigheter och skyldigheter.

Enligt Skolverkets utredning finns tre viktiga orsaker till att arbetsmiljölagstiftningen så sällan fungerar för eleverna enligt intentionerna. Den brist på kontinuitet som beror på själva utbildningssituationen är knappast möjlig att åtgärda. Den andra orsaken, bristen på organiserat stöd, kan inte åtgärdas utan ett avsevärt tillskott av resurser – exempelvis i form av sådant organisatoriskt stöd som vuxna arbetstagare har av ombud på ”betald arbetstid”, ombudsmän med resurser att stödja elever i arbetsmiljöfrågor etc. Den tredje orsaken är brist på utbildning till såväl elever som elevskyddsombud. Det behövs därför särskilda bestämmelser som stärker barnens och elevernas reella möjlighet till inflytande och utbildning samt möjlighet till stöd från vuxna.

Skolverket anser inte att ett utvidgande av arbetsmiljölagen i dess nuvarande utformning är det bästa sättet att åstadkomma behövliga förändringar. I stället bör reglerna om barns och elevers arbetsmiljö och deras medverkan i arbetet kring denna omarbetas och särregleras, exempelvis genom ett eget kapitel i arbetsmiljölagen eller i skollagen.

Svaret på frågan om vilken eller vilka myndigheter som har bäst förutsättningar att utföra tillsyn över arbetsmiljö, hälsa och säkerhet inom förskola, fritidshem – och även skola – är beroende av ett antal faktorer. Det finns flera pågående lagstiftningsarbeten som berör dessa frågor; förslagen till ny skollag, tillsynslag och lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Skolverket är av uppfattningen att insatserna på detta område bör samordnas. Exempelvis bör regelverk förtydligas och gränsdragningar och samarbetsområden mellan berörda tillsynsmyndigheter göras tydliga. I en sådan förändringsprocess kan man tänka sig andra uppdelningar av tillsynsansvaret än i dag. Skolverket bedriver exempelvis redan en inspektion av sådana psykosociala och organisatoriska frågor som berör elevernas studie/arbetsmiljö och som finns reglerade i skollagstiftningen. Inspektion av den fysiska arbetsmiljön i verksamheterna torde däremot vara betydligt besvärligare för Skolverket att ta över från Arbetsmiljöverket.

Skolverket anser inte att kommunen själv bör ha tillsynsansvaret – inte heller i form av en annan nämnd. Flertalet förskolor och fritidshem drivs i kommunal regi och detta gäller även grund- och gymnasieskolor. Arbetsmiljölagen förutsätter att arbetsgivaren – i

de flesta fall också det kommunen – tar ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet och för att verksamheten uppfyller kraven på arbetsmiljön.

För det fall en tillsyn på detta område skall grundas på arbetsmiljölagen kan följande sägas om Skolverkets förutsättningar att utöva en sådan tillsyn. I princip måste det ifrågasättas om det är lämpligt att en sektorsmyndighet bedriver tillsyn enligt ett regelverk som utformas i huvudsak av en annan myndighet. Skolverket anser därför inte att det är lämpligt att bedriva en sådan tillsyn om inte uppdraget uttryckligen överlämnas till verket. Skulle däremot regler om verksamheternas arbete med hälsa, säkerhet och arbetsmiljö i större utsträckning än i dag överföras till skollagen blir tillsynsansvaret mer naturligt en del av Skolverkets uppdrag. En uppdelning av tillsynen i dels psykosociala och organisatoriska och dels fysiska arbetsmiljöfrågor skulle också ligga i linje med såväl Skolverkets som Arbetsmiljöverkets kompetens. Någon beräkning av Skolverkets kostnader för ett sådant utökat uppdrag är inte möjlig att göra innan uppdragets omfattning preciserats.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har uppfattningen att lagstiftning och tillsyn inte är heltäckande och tillfredställande när det gäller barn i förskola och fritidshem. Men det finns möjligheter att ställa krav på den fysiska miljön för att förebygga fysisk ohälsa och olägenheter för barn i förskolan och på fritidshem, t.ex. med stöd av miljöbalken. Enligt skollagen ställs det också krav på att den som är ansvarig för en förskola/fritidshem t.ex. skall motverka kränkning, våld och mobbing.

Socialstyrelsen anser att det framförallt är angeläget att förtydliga och förbättra regler och tillsyn vad gäller barn i förskolan. Ett argument som framförs för att elever och barn bör omfattas av arbetsmiljölagen är att skola och förskola kan betraktas som barnens arbetsplats. Av det skälet kan det vara bra att inte inkludera "fritidsmiljöer". Å andra sidan är fritidshem en del av skolbarnsomsorgen och det bör rimligen gå att ställa samma krav på trygghet och säkerhet där som i skolan.

Olika avdelningar inom Socialstyrelsen har delvis olika uppfattning i frågan om arbetsmiljölagen bör omfatta förskola och fritidshem. Några anser att det skulle vara positivt om barn i förskolan

också omfattades av arbetsmiljölagen. Samtidigt finns det en farhåga att införande av ännu ett dubbelreglerat område kan uppfattas som ett underkännande av miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn. Det skulle också kunna påverka deras engagemang negativt.

Från Socialtjänstavdelningen påpekas att många av de barn som ingår i socialtjänstens målgrupp är "bråkiga barn". Denna grupp barn betraktas ibland som ett arbetsmiljöproblem för personal men även för andra barn. Om dessa barn och ungdomar inte möts på ett professionellt sätt i förskolan (och skolan) blir i stället förskolan ett arbetsmiljöproblem för de "bråkiga barnen".

Det är inte alltid självklart att barnen och personalen har samstämmiga krav på arbetsmiljön. Som exempel har nämnts personalens behov av kompetensutveckling, som i många fall innebär att man är borta och i bästa fall ersätts av en vikarie. Det kan ställas mot de mindre barnens behov av trygghet, i form av kontinuitet i personalgruppen.

En invändning är också att arbetsmiljölagen inte är utformad med hänsyn till att elever och barns situation i skolan och förskola inte självklart går att jämföra med relationen arbetsgivare – arbetstagare. Arbetsmiljölagen har en utformning som förutsätter en samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den innebär inte bara förpliktelser för arbetsgivaren utan också vissa skyldigheter för arbetstagaren.

Ett helhetsansvar för både pedagogiken, omvårdnaden och den fysiska miljön i förskola vore mer tilltalande. En viktig utgångspunkt borde vara att barnen är värnlösa och inte har valt förskola och fritidshem själva. Den som ansvarar för verksamheten bör därmed ha skyldighet att skydda barnen mot såväl fysiska som psykosociala risker. Givetvis bör insatser för att säkra en trygg och hälsosam miljö ske i dialog med barnen. Även om det inte ingår i utredningens uppdrag att ge alternativa lösningar, vore det önskvärt med en mer övergripande beskrivning och konsekvensanalys. Som påpekas ovan är det kanske möjligt att komplettera och förtydliga befintliga regelverk som omfattar barn i förskola och fritidshem. Men man behöver också se över hur dessa regelverk tillämpas och hur tillsynen kan förbättras.

Vi har ingen uppfattning om vilken myndighet som är mest lämpad för att utöva tillsynen på dessa områden, men redogör nedan för några synpunkter.

Kompetens

Vad gäller tillsynen, framförallt av den fysiska miljön, är vår uppfattning att det finns tillfredställande kompetens både hos Arbetsmiljöverket och det stora flertalet miljö- och hälsoskyddsnämnder för detta. Frågan är i och för sig i vilken mån man har ett tillräckligt gott barnperspektiv vid sin tillsyn.

Vi har inte någon uppfattning om hur Arbetsmiljöverkets kompetens ser ut och i vilken mån den är tillfredställande för att även kunna hantera frågor som rör psykosociala förhållanden, ur ett barnperspektiv. Däremot saknas nog i hög grad sådan kompetens hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna. De samarbetar dock en hel del med andra yrkesgrupper och kompetensområden, många gånger just när det gäller tillsyn eller andra aktiviteter som riktar sig mot skolan och förskolan.

En viktig samarbetspart i tillsynen, för att bättre kunna bedöma barnens fysiska och psykiska hälsa i relation till förskolan/fritids, är barnhälsovården.

Kommunal eller statlig tillsyn

Ett allmänt ifrågasättande av den kommunala tillsynen är att det uppstår intressekonflikter då kommunen är både verksamhetsansvarig och tillsynsmyndighet. Det är ju ett förhållande som kan vara aktuellt vid miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn av förskolor. Detta förhållande undviks om det blir en statlig tillsyn via Arbetsmiljöverket.

Fördelar med kommunal tillsyn kan vara närhet och lokalkännedom. I bästa fall innebär det att alla ”objekt” kan besökas regelbundet och att det därmed blir möjligt att följa förändringar och förbättringar i verksamheterna.

Arbetsmiljöverket

(Arbetsmiljöverket har lämnat sina synpunkter i form av två egenformulerade frågor och svar på dessa.)

Om verksamheterna vid förskolor och fritidshem betraktas som utbildning, vilka förändringar kan detta förväntas leda till när det gäller barnens hälsa och säkerhet?

Den utvidgning av arbetsmiljölagen som genomfördes 1990 syftade till att frågor om elevernas arbetsmiljö skulle inlemmas i skolans

arbetsmiljöarbete, bland genom att eleverna från och med årskurs 7 blev representerade av elevskyddsombud. Elevskyddsombuden har dock en svagare ställning i arbetsmiljöarbetet på en skola än vad arbetstagarnas skyddsombud har på andra arbetsplatser. Arbetsmiljöverket skriver i sin rapport om skolans arbetsmiljö 2002 att elevskyddsombuden saknar full insyn i skolans arbetsmiljöarbete, har en diffus roll och därför små möjligheter att påverka arbetsmiljöarbetet.

Erfarenheterna av den tidigare utvidgningen av arbetsmiljölagen till skoleleverna visar således inte de önskade effekterna. Förskolebarnen är dessutom för små för att kunna delta i arbetsmiljöarbetet på liknande sätt som elevskyddsombuden kan. För att barnen skall få motsvarande skydd som skoleleverna har, behöver därför vissa vuxna få en särskild uppgift att agera som barnombudsmän i arbetsmiljöfrågor. Eller är det tänkbart att elevskyddsombuden kan verka även på fritidshemmen? På förskolan är dock problemet barnens låga ålder. Där behöver en vuxen företräda barnen i arbetsmiljöfrågor. Det kan i detta sammanhang uppstå en risk för intressekonflikt. Om brister i den psykosociala arbetsmiljön för barnen på förskolan är relaterat till pedagogen som ger barnen omsorg kan det uppstå svårigheter om samma person är den som ska föra barnens talan i arbetsmiljöfrågor. Om föräldrar företräder barnen kan intressekonflikter uppstå mellan föräldrar och pedagog, men också mellan föräldrar.

Eftersom innehållet i verksamheterna vid förskolor och fritidshem är tydligt reglerat av annan lagstiftning än av arbetsmiljölagen, kan knappast ytterligare utbildningsmål för dessa verksamheter förväntas leda till förändringar som skulle underlätta personalens ansvar för barnen.

Även om särskilda barnombudsmän tillskapas för arbetsmiljöarbetet i förskolor och fritidshem, skulle således ett utvidgat utbildningsbegrepp för dessa verksamheter sannolikt inte medföra de önskade förändringarna i arbetet med barnens hälsa och säkerhet. Personalens behov av ökad kunskap om förutsättningarna för en säker miljö för barnen liksom behovet av ett ökat ansvarstagande för barnens hälsa och säkerhet skulle troligtvis kvarstå.

Kan tillsynen av barnens hälsa och säkerhet i förskola och fritidshem förväntas bli mer effektiv om den i framtiden skulle utföras av Arbetsmiljöverket?

Om Arbetsmiljöverket skall bedriva tillsyn av arbetsmiljön även för barnen i förskola och fritidshem krävs ökade resurser till Arbetsmiljöverket samt att kunskap om barns hälsa och säkerhet i dessa miljöer tillförs. Krav på kunskaper inom detta så kallade barnperspektiv är nya för arbetsmiljöinspektörer, eftersom varken barn eller barns miljöer normalt ingår i Arbetsmiljöverkets tillsynsområde. Det behövs kunskap om barns utveckling och hälsa, om de specifika risker för barnens hälsa och säkerhet som kan finnas under deras vistelse i förskolor och fritidshem samt kunskap om hur dessa risker kan elimineras. I alla tre fallen är det fråga om kunskap som i dag krävs av personalen vid dessa verksamheter och som ingår i det dagliga verksamhetsansvaret.

Att bedöma brister och risker för ohälsa inom det psykosociala området för små barn torde kräva nya metoder i tillsynsarbetet. I ett första steg krävs åtminstone en översyn av vilka tillgängliga metoder som finns och hur dessa går att tillämpa i tillsynen av små barns arbetsmiljö, framförallt inom det psykosociala arbetsmiljöområdet.

En del av de frågor som Arbetsmiljöverket ställs inför i dag rör huruvida arbetsmiljölagen eller föreskrifter kan användas för att begränsa barngrupperns storlek på daghem, på grund av att antalet barn påverkar personalens arbetsbelastning. Det är troligt att lagens utvidgade tillämpningsområde kan göra att ärenden som rör bemanningen, barngruppens storlek etc. på förskolan ökar och intensifieras. En förväntad ökning av denna typ av ärenden försvårar tillsynen och kan komma att uppta en stor del av inspektionspersonalens tid.

Arbetsmiljöverket har gjort en beräkning av vilka resurser – utöver nödvändig vidareutbildning om barns hälsa och miljöer – som behöver tillföras verket för att bedriva denna tillsyn. En beräkning av de resurser som skulle krävas för att inspektera barns miljö i förskolan har gjorts med utgångspunkt från att det nuvarande årliga antalet besök på förskolan (cirka 400) skulle fördubblas. Om varje besök beräknas ta åtta timmar i anspråk, innebär det en årlig ökning med 3.200 timmar eller fyra nya inspektörstjänster. Med overheadkostnader inkluderade skulle den totala årskostnaden bli ca 2.900.000 kronor för tillsyn av barns miljö enbart i förskolor.

Om tillsynen skulle omfatta även fritidshem ökar kostnaden givetvis ytterligare.

Om tillämpningen av arbetsmiljölagen skulle omfatta små barn på förskola och fritidshem är ett tänkbart scenario att det skulle uppstå nya gränsdragningsproblem när det gäller även andra grupper som i dag inte omfattas av lagen.

Ytterligare en aspekt är att barnomsorgen är ojämnt utbyggd över landet och de regionala skillnaderna är förhållandevis stora. Dessa regionala skillnader måste beaktas när det gäller beräkningar av resurser som skulle krävas på inspektionen.

Sammanfattande slutsatser

Det är tveksamt om förbättrad tillsyn av barns arbetsmiljö på förskolor och fritidshem skulle kunna tillfredsställa de behov av förstärkt skydd för barnens hälsa och säkerhet som finns. Även effektiv tillsyn har begränsningen att den endast sker vid vissa tillfällen. Den kan därför inte ersätta den dagliga tillsyn som befintlig personal i verksamheterna har. Särskilt med tanke på att barnen är för små för att själva kunna driva arbetsmiljöfrågorna, synes det viktigare att det dagliga ansvar för barnens arbetsmiljö som ligger i verksamhetsansvaret i stället förstärks.

För att Arbetsmiljöverket skulle kunna inspektera barns miljö i förskolor och fritidshem krävs ett avsevärt resurstillskott. Som alternativ till att anställa och utbilda arbetsmiljöinspektörer för denna tillsynsuppgift, kan man i stället ge befintlig personal i kommunerna vidareutbildning. Ett förbättrat skydd för barns hälsa och säkerhet i förskolor och fritidshem kan uppnås genom att förstärka befintlig personals kunskaper om barns miljö, samt genom att förbättra förutsättningarna för ett ökat ansvarstagande för barnen hos denna personal. Det är tveksamt att lägga en ny tillsynsuppgift på Arbetsmiljöverket, som visserligen har kompetens för inspektionsarbete, men inte har tillräcklig kompetens i sakfrågan.

Om utredningen ändå finner det motiverat att Arbetsmiljöverket inspekterar även de små barnens miljö, föreslås en tillsynsstrategi där Arbetsmiljöverkets tillsyn av arbetsmiljölagstiftningen för barn inom förskola och fritidshem begränsas till främst den fysiska miljön: lokaler, buller, luft, ergonomi, samt möjligheter till vila och återhämtning. Tillsynen över barnens hälsa ur psykologiskt och

socialt perspektiv bör lämpligen omfattas av kommunernas, Socialstyrelsens, länsstyrelsernas och Skolverkets tillsynsområden.

Sveriges Kommuner och Landsting

För den verksamhet som bedrivs av kommunerna själva är den befintliga kontrollen av barnens arbetsmiljö i förskola och fritidsverksamheten tillfredsställande. Kontrollen sker på flera olika sätt genom flera redan befintliga regelsystem vilka ålägger kommunerna tillsynsskyldigheter i olika avseenden.

I kontrollen av personalens arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagen, vilken vanligtvis sker genom årliga skyddsronder, kontrolleras även den fysiska miljö som barnen vistas i. Deras fysiska miljö sammanfaller i stor utsträckning med den som personalen vistas i. Även skyddsområden som är specifika för barn, som t.ex. kontroll av klämskydd, tipperskydd etc., tas med i det systematiska arbetsmiljöarbetet på de enskilda enheterna. Den fysiska miljön kontrolleras även av hälsoskyddsinspektörer som kontrollerar områden som ventilation, säkerhet, städning, toaletter m.m. utifrån hälsoskyddslagstiftningen. Dessa kontroller sker med varierande intervall men uppskattningsvis vart tredje till fjärde år. I de fall verksamheten bedrivs i lokaler som ägs eller förvaltas av kommunen, vilket är det vanligaste sättet att ordna lokaler för barnomsorg i landet, sker även tillsyn av den fysiska miljön genom kommunens fastighetsförvaltning. Därigenom kontrolleras att fastigheterna och dess tillbehör, t.ex. fasta lekställningar, ribbstolar och annat, är funktionsdugliga och säkra samt att de uppfyller gällande föreskrifter och krav.

Barnens psykosociala miljö kontrolleras genom den återkoppling som sker i utvecklingssamtal och genom föräldraenkäter där barnen, via sina föräldrar, får beskriva hur de upplever att det är att vara på dagis. Barnens egen uppfattning om hur de trivs fångas även upp genom återkoppling i form av t.ex. målningar och samtal med personalen.

Det finns vidare en anmälningsplikt enligt socialtjänstlagstiftningen och kommunerna har även rutiner för incidentrapportering och skaderapportering. Personalen är också i mycket stor utsträckning utbildad i första hjälpen.

För kommunernas dagbarnvårdare, som bedriver verksamheten i det egna hemmet, är möjligheterna till kontroll av den fysiska

miljön annorlunda. Kontrollen av den fysiska miljön i det enskilda hemmet sker i huvudsak innan verksamhet påbörjas. Kommunen ställer då krav på miljön när det gäller säkerhet och lokalernas lämplighet i övrigt, vilka måste uppfyllas innan verksamhet får bedrivas på platsen. Därefter sker en viss uppföljning och kontroll som ett naturligt led i kommunens arbetsgivaransvar.

Vissa kommuner har lagt ut fritidsverksamhet för äldre barn på entreprenad. Därav följer att kommunens möjlighet till kontroll över dessa förskolebarn och fritidsbarns "arbetsmiljö" skiljer sig från vad som gäller för barn i kommunalt bedriven verksamhet enligt vad som beskrivits ovan i varierande grad. Bedrivs verksamheten i kommunens lokaler har fastighetsförvaltningen fortfarande viss tillsyn över delar av miljön, en tillsyn som saknas om fastigheten ägs av någon annan. I sådant fall får tillsynen över den fysiska miljön regleras genom de avtalsvillkor som reglerar uppdraget och skötas på liknade sätt som för dagbarnvårdare. När det gäller den psykosociala kontrollen sker den på liknade sätt som i egen verksamhet bl.a. genom enkäter till föräldrar.

Sammantaget kan sägas att den nuvarande tillsynen för barns arbetsmiljö i kommunal förskola och fritidsverksamhet är effektiv och tillfredsställande. Detta gäller även kommunala dagbarnvårdare även om kontrollen då sker på visst annat sätt än i övrig verksamhet.

I de fall verksamheten lagts ut på entreprenad, eller bedrivs i privat regi i form av kooperativ eller liknande, blir kommunens direkta kontrollmöjlighet av miljön i viss utsträckning mindre men i dessa delar har kontrollansvaret i stället övertagits av annan arbetsgivare och/eller fastighetsägare. Skolverket är tillsynsmyndighet för verksamheten utifrån skollagens regler oavsett i vilken form eller regi verksamheten bedrivs.

Sveriges Kommuner och Landsting anser inte att arbetsmiljölagen bör utvidgas till att omfatta barn i förskola och fritidshem. Tillsynen kring miljön för dessa barn är god i dag och skyddsbehovet tillgodoses av redan befintliga kontrollsystem som t.ex. socialtjänstlagstiftning, hälsoskyddslagstiftning och skollagen. Att införa ytterligare skyldigheter för kontroll utifrån ytterligare en lagstiftning och dess perspektiv är inte nödvändigt och fyller inte heller någon funktion. Den kostnad som tillsyn på området utifrån arbetsmiljölagen kommer att innebära, oavsett vem som skall utföra tillsynen i fråga, blir utifrån detta synsätt omotiverad.

För det fall en sådan utvidgning ändå skulle ske kan följande sägas i fråga om vem som vore lämplig att utöva tillsynen.

Arbetsmiljöverket utövar redan tillsynen över arbetsmiljön för de anställda vid förskolor och fritidshem. Det kan därför vara naturligt att Arbetsmiljöverket även då utövar tillsyn i de här aktuella delarna. Å andra sidan är majoriteten av landets fritidshem belägna i eller vid skolor där Skolverket utövar tillsyn enligt skollagen. Det kan därför också, i viss utsträckning, synas naturligt att Skolverket skötte tillsynen för samtliga områden som berör barn i skola, förskola och fritidshem.

Tillsyn enligt direktivets frågeställning skulle avse samtliga förskolor och fritidshem oavsett i vilken regi dessa drivs. Av detta följer att kommunen, om den skulle utföra tillsynen, skulle bli tillsynsmyndighet gentemot de kooperativ etc. vilka bedriver en med kommunen direkt konkurrerande verksamhet på området. En sådan ordning är inte önskvärd ur konkurrenssynpunkt och därför är kommunerna, enligt Sveriges Kommuner och Landstings mening, inte lämpliga att utföra tillsyn på området.

De kontaktade kommunerna ställer sig tveksamma till att själva bedriva tillsyn på området utifrån arbetsmiljölagen. Dels utifrån att man inte bedömer att någon sådan reglering och därtill hörande speciell tillsyn behövs, och dels utifrån att de i nuläget är så oklart vad en sådan tillsynsskyldighet rent faktiskt skulle innebära, vilka resurser som skulle krävas och vad en eventuell kompensation för ett utförande av en sådan tillsyn skulle innehålla.

Lärarnas Riksförbund/SACO

Det är redan i dag tydliggjort vem som har ansvaret för arbetsmiljön på de ställen barnen vistas. Rektor eller föreståndare ansvarar för allas arbetsmiljö, alltså även där barn vistas. Det finns myndigheter som har tillsynsansvar för arbetsmiljöns utformning på dessa arbetsplatser. Det finns enligt detta resonemang redan i dag möjlighet att idka tillsyn enligt lag.

Om arbetsmiljön och tillsynen upplevs dålig beror det inte på brister i lagtexter utan på brist på systematik i arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen. Arbetstagarnas fysiska miljö är densamma som barnens. I den mån arbetstagarnas inflytande över arbetsmiljön fungerar, kan man anta att även arbetsmiljöfrågor med barnperspektiv hanteras – synen på vuxnas och barns miljö står inte i

konflikt med varandra. Arbetstagarna hanterar dessutom arbetsmiljöfrågorna ur verksamhetssynpunkt vilket får betydelse för synen på arbetsmiljöns utformning. Arbetstagarna på fritids och förskola har erfarenhet och kompetens att företräda barnens intressen. Om andra yrkeskategorier ska företräda barnens intressen saknas dessa ingredienser samt resurser för utbildning, insamling av åsikter bland barnen samt tid att företräda.

Skolledarna/SACO

Barn som vistas i förskola och på fritidshem garanteras en säker och bra miljö genom den i dag gällande lagstiftningen i form av bl.a. skollag-, miljö- och sociallagstiftning. Tillsynen utövas av t.ex. av Skolverket, kommunens miljö- och hälsoskyddsinspektörer, Socialstyrelsen, men också av Arbetsmiljöverket då personalen omfattas av arbetsmiljölagen. Om tillsynen leder till rapporter om brister förutsätts dessa hanteras av kommunen och leda till åtgärder som höjer kvaliteten på förskolans miljö. Sker inte detta redovisas förklaringen ofta i ekonomiska termer och prioriteringar, mer sällan på att personalen inte tar tillsynsrapporterna på allvar.

Personalens uppgift är att se till att verksamheten genomförs på ett så bra sätt som möjligt för barnen. En kraftfullare åtgärd kan vara att skärpa de ekonomiska sanktionerna, t.ex. viten, i de fall åtgärder inte vidtas inom angiven tid. Att utvidga arbetsmiljölagen till barn i förskola kommer troligen inte att innebära någon större skillnad vad gäller att vidta åtgärder på förskolor.

Att utse vuxna till företrädare för barnen i förskola och fritidshem förefaller inte vara en smidig lösning på önskan att öka säkerheten för de små barnen. De svårigheter som kan uppkomma när det gäller lojaliteter, till exempel i det fall lärare eller annan personal skall företräda barnen i gruppen eller enstaka barn, kan bli svåra att hantera. Kunskapskraven för ett sådant uppdrag måste få en annan dignitet än de som gäller för elevskyddsombud eller skyddsombud eftersom de kan uppfattas som garantier för alla sorters säkerhetskrav. Den rollen har däremot rektor eller föreståndaren som till detta ska ha tillgång till den nödvändiga expertisen.

Om uppdraget som elevskyddsombud för de små barnen införs i form av inskolning till ett framtida skyddsombudsuppdrag och innebär en lekande inläring i dessa frågor leder detta förhoppningsvis till fler kunniga och engagerade vuxna i arbetslivet.

TCO

När det gäller tillsynen kan konstateras att det är många som har tillsynsansvar över förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet. Just detta kan också utgöra ett problem för personalens förståelse för de olika tillsynsmyndigheternas olika roller och uppdrag i dialogen med arbetsplatserna. TCO anser därför att tillsynen är bristfällig.

TCO anser det angeläget att alla skolformer i så stor utsträckning som möjligt omfattas av samma regelsystem. Således har förbundet en positiv inställning till att arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem. Dock bör skillnad göras mellan verksamhet där barn är inskrivna och öppen verksamhet, som t.ex. fritidsklubbar och öppen förskola.

Om eleverna även fortsättningsvis skall likställas med arbetstagare bör det vara Arbetsmiljöverket som har tillsyn även över elevernas arbetsmiljö. Dock kan visst ansvar vila på Skolverket om elevernas involvering i skolans systematiska arbetsmiljöarbete skulle komma att regleras på annat sätt eller flyttas över till Skolverket som en del i skolans elevdemokratiska arbete. Dagens arbetsmiljölagstiftning är svårtolkad för många genom sin kapitelindelning, förordning och föreskrifter. Viss förvirring råder därtill redan i dag genom att både Skolverket och Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar beträffande t.ex. kränkningar och mobbning. Därför bör övervägas om en ökad tydlighet kan uppnås samtidigt som förskolan och fritidshemmen ansluts. Detta skulle kunna göras genom en samlad lagreglering, t.ex. ett särskilt kapitel i arbetsmiljölagen, ev. kompletteringar i kap. 5 om minderåriga, eller en allmän formulering som sedan förtydligas i en separat föreskrift, vilken då täcker in alla frågor som berör eleverna och elevskyddsombud/barnskyddsombud. En stor vinst blir att kompetensutvecklingen hos skolledare, lärare och andra berörda underlättas. Just kompetensfrågorna tycks vara en faktor som gjort att dagens elevperspektiv inte fått den uppmärksamhet lagstiftaren tänkte sig när eleverna likställdes med arbetstagare.

För en sådan tillsyn behövs fler inspektörer för ett aktivt elevperspektiv samt mer kompetens om barn och skola.

TCO intar en positiv inställning till att införa barnskyddsombud för förskolebarnen. Dock bör det inte vara en förälder eller samma person som är skyddsombud för vuxna.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen anser inte att den nuvarande tillsynen ger ett tillräckligt skydd för barn i förskola och fritidshem. Det finns händelser i förskolan under de senaste åren där brister i rutiner orsakat allvarliga tillbud. Enligt ombudsmannens omfattning bör dessa verksamheter omfattas av arbetsmiljölagen. Barn har ett större skyddsbehov än vuxna och deras miljöfrågor bör därför bevakas på motsvarande sätt som de vuxnas. Barn saknar dessutom förmåga att själva bedöma risker i sin miljö vilket ytterligare motiverar en skyddslagstiftning för att tillgodose behovet av skydd.

Barnombudsmannen anser att Arbetsmiljöverket har de bästa förutsättningarna för att utföra tillsyn på dessa områden. Varken Skolverket eller kommunerna har personal med tillräcklig kompetens på arbetsmiljöområdet i samma utsträckning som Arbetsmiljöverkets inspektörer. Vidare kan ifrågasättas om kommunerna skall utöva tillsyn över sina egna verksamheter bl.a. med beaktande av att tillsynens oberoende kan ifrågasättas på grund av jävliknande situationer. Om dessa verksamheter kommer att omfattas av arbetsmiljölagen torde kommunerna få ställning som arbetsgivare och följaktligen det primära ansvaret för att verksamheten uppfyller gällande krav. Detta är dock inte att se som tillsynsansvar.

Barnombudsmannen vill betona att det är mycket angeläget att en tillsyn på detta område utgår från kunskap och kompetens om barnens rättigheter och behov. Den som har att utöva tillsyn bör till exempel vid inspektion av förskolor ta hänsyn till säkerheten i de miljöer som barnen vistas i. Detta förutsätter att det, inom tillsynsmyndigheten, finns särskild kompetens om förskole- och fritidsbarn och deras dagliga miljöer.

Kommunal/LO

Kommunal anser att arbetsmiljölagen bör utvidgas till barn i förskola och fritidshem. Det kan finnas ett problem med att tre olika organisationer kan komma att ha tillsyn; Skolverket, kommunerna och Arbetsmiljöverket. Eftersom Arbetsmiljöverket är en oberoende part är de lämpade att ha tillsyn även över detta område.

Tjänsteföretagen/Svenskt Näringsliv

Tjänsteföretagen, som representerar privata förskolor och skolor, säger nej till att arbetsmiljölagen skall utvidgas till att omfatta barn på förskola och fritidshem. Ett skäl är att representantskapet i sådant fall måste utgöras av föräldrar och då faller hela idén.

3.11 Överväganden och bedömningar

3.11.1 Brister i det nuvarande tillsynssystemet

Som redan nämnts skall frågan om arbetsmiljölagen bör utvidgas till att omfatta barn i förskola och fritidshem bl.a. utredas utifrån frågeställningen om det saknas en effektiv tillsyn som skydd för dessa barns hälsa och säkerhet.

Den bild av den nuvarande tillsynen över miljön i förskola och fritidshem som kommit fram under utredningsarbetet är komplicerad. Som framgått av redovisningen ovan finns det en mängd aktörer inblandade i denna tillsyn, däribland Skolverket, kommunerna, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Naturvårdsverket samt framöver även de olika ombudsmännen mot diskriminering.

För tydlighets skull skall klargöras att med tillsyn här avses en kontroll som utförs av någon annan än den som själv driver verksamheten. Som framgår av Sveriges Kommuner och Landstings redogörelse vidtar kommunerna – utöver sin tillsyn enligt miljöbalken – en rad åtgärder för att tillgodose barnens hälsa och säkerhet i den verksamhet som bedrivs av kommunerna. Dessa åtgärder i den egna verksamheten kan emellertid inte ses som tillsyn i ordets egentliga bemärkelse, eftersom tillsyn just syftar till att någon utomstående skall fånga upp de fall där huvudmannen inte sköter sina åligganden av egen kraft.²⁴

De tillsynsområden som vi ansett mest relevanta för utredningens frågeställningar och därför gått närmare in på är Skolverkets och kommunernas tillsyn enligt skollagstiftningen, Arbetsmiljöverkets tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen samt Socialstyrelsens och kommunernas tillsyn enligt miljölagstiftningen. Frågan är då vilka begränsningar och eventuella brister i tillsynen som kan konstateras på dessa områden.

²⁴ Vad som avses med tillsyn behandlas ingående i Tillsynsutredningens slutbetänkande, SOU 2004:100.

Tillsynen enligt skollagstiftningen begränsas av att det finns få regler i skollagstiftningen som handlar om barns säkerhet och hälsa. De bestämmelser som finns om skolhälsovård och åtgärder mot kränkande behandling gäller i princip endast i skolan, men berör även barn på fritidshem eftersom de också är skolbarn. Den nya lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever gäller däremot även för barn i förskola och fritidshem. Den bestämmelse i skollagen som närmast knyter an till hälsa och säkerhet i förskola och fritidshem är den så kallade kvalitetsparagrafen i 2 a kap. 3 §. Där anges bl.a. att barngrupperna i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall ha en lämplig sammansättning och storlek samt att lokalerna skall vara ändamålsenliga. Vidare finns vissa formuleringar kring den fysiska miljön och säkerheten i Skolverkets allmänna råd och kommentarer om förskola respektive fritidshem. (För en närmare beskrivning av vilka bestämmelser och allmänna råd som gäller för förskola och fritidshem hänvisas till redogörelserna ovan.)

Skolverket har det huvudsakliga tillsynsansvaret enligt skollagstiftningen. Kommunerna har endast tillsyn över enskilda förskolor och fritidshem och även i dessa fall har Skolverket det övergripande tillsynsansvaret. Skolverkets tillsyn enligt skollagstiftningen är i huvudsak inriktad på de pedagogiska aspekterna av verksamheten. Tillsynen innefattar också sådana psykosociala och organisatoriska frågor som behandlas i skollagstiftningen. Däremot bedrivs ingen ingående inspektion över den fysiska miljön och barnsäkerhetsaspekterna. Sådana åtgärder vidtas visserligen av kommunerna i den egna verksamheten, men detta kan enligt vad som utvecklats ovan inte ses som en tillsyn över att brister inte förekommer.

Skolverkets åtgärder vid tillsynen över förskola och skolbarnsomsorg består huvudsakligen av en granskning av kommunernas övergripande ansvarstagande inom dessa verksamheter. Därvid besöks samtliga Sveriges kommuner under ett sexårsintervall, men endast ett fåtal av själva förskolorna och övriga verksamheter. Detta kan jämföras med barn- och ungdomsutbildningen där varje enskild skola granskas inom ett sexårsintervall. En annan begränsning är att Skolverket – förutom när det gäller fristående skolor – inte har några sanktionsmöjligheter vid sin tillsyn. Även om allvarliga brister upptäcks kan Skolverket därför endast rikta kritik mot huvudmannen, vilket inte alltid leder till önskad effekt.

När det gäller *tillsynen enligt arbetsmiljölagstiftningen* finns den uppenbara begränsningen att lagen endast omfattar personalen i

förskola och fritidshem. Som tidigare har konstaterats har ändå Arbetsmiljöverkets tillsyn betydelse även för barnen i förskola och fritidshem eftersom personalen och barnen vistas i samma miljö. Exempelvis har flera bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förskola och fritidshem direkt betydelse för barnen, bl.a. i fråga om barnsäkerhet. Arbetsmiljöverkets tillsyn torde i huvudsak komma barnen tillgodo när det gäller den fysiska miljön i förskola och fritidshem. Arbetsmiljöverket kommer däremot knappast in på frågor om barnens psykosociala hälsa, i vart fall inte ur barnens perspektiv. En annan begränsning är att Arbetsmiljöverket endast besöker ett urval av alla arbetsplatser. Cirka sju procent av landets arbetsplatser inspekteras varje år. Tillsynen är inriktad på områden där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst. Detta kan innebära att vissa typer av arbetsplatser besöks ofta, medan andra arbetsplatser aldrig inspekteras.

Tillsynen enligt miljölagstiftningen sköts i huvudsak av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder, med Socialstyrelsen som central tillsynsmyndighet på området för hälsoskydd. Tillsynen enligt miljölagstiftningen innefattar barnens fysiska miljö ur ett hälsoperspektiv, men olycksrisker omfattas inte generellt. Inte heller psykosociala faktorer i miljön beaktas i allmänhet vid tillsynen. Enligt Socialstyrelsen finns det flera brister i kommunernas tillsyn av hälsoskyddsobjekt enligt miljöbalken, även om det tycks vara så att tillsynen av förskolor och fritidshem prioriteras något högre än andra hälsoskyddsobjekt. Tillsynen av hälsoskyddsobjekten upplevs både av Socialstyrelsen och av kommunerna själva i många fall som eftersatt (se Socialstyrelsens närmare redogörelse ovan).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det redan finns många aktörer på detta område och flera olika system för tillsyn, särskilt beträffande den fysiska miljön i förskolor och fritidshem. Å andra sidan kan vissa specifika begränsningar och brister i de olika formerna av tillsyn konstateras, vilket beskrivits ovan. Det saknas också ett heltäckande tillsynsansvar över barnens psykosociala miljö, eftersom Skolverket endast ser till vissa sådana aspekter som berörs i skollagstiftningen. Det kan dessutom innebära ett problem i sig att det finns så många olika aktörer inblandade. Om de olika tillsynsorganen inte samverkar kan konsekvensen bli att vissa frågor faller mellan stolarna och inte sköts av någon. En annan följd kan vara att samma frågor behandlas av flera myndigheter, vilket kan innebära onödiga kostnader och arbete för såväl tillsynsmynd-

digheterna som huvudmännen för verksamheterna. Det är svårt att med säkerhet säga att konsekvenser av dessa slag verkligen har uppstått, men risken för detta framstår i alla fall som uppenbar.

Slutsatsen av detta blir därmed att det finns brister i tillsynen över förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet.

3.11.2 Bör arbetsmiljölagen utvidgas för att lösa dessa brister?

Nästa fråga blir om den rätta vägen att angripa de begränsningar och brister i tillsynen som konstaterats är att utvidga arbetsmiljölagen även till barnen i förskola och fritidshem.

Tillsyn enligt arbetsmiljölagen skall skötas av Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Ett undantag finns för fartygsarbete, där Sjöfartsverket utövar tillsyn i samverkan med Arbetsmiljöverket.

Det finns både principiella och praktiska hinder mot att låta exempelvis Skolverket eller kommunerna bedriva tillsyn på en annan myndighets lagstiftningsområde, som ligger utanför deras egna verksamhets- och kompetensområden. Denna uppfattning har också framförts av olika intressenter under utredningsarbetet. Det kan därför redan inledningsvis slås fast att en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem rimligtvis måste innebära att tillsynen i fråga skulle skötas av Arbetsmiljöverket.

Fördelar med en tillsyn av Arbetsmiljöverket

Vilka skäl finns då som kan tala för att Arbetsmiljöverket bör bedriva tillsyn enligt arbetsmiljölagen över barnen i förskola och fritidshem?

Arbetsmiljöverkets tillsyn innefattar både psykosociala och fysiska faktorer i arbetsmiljön. Det har tidigare konstaterats att Arbetsmiljöverkets tillsyn över den fysiska miljön i förskola och fritidshem även kommer barnen tillgodo. Den fysiska miljön kontrolleras dessutom av flera andra aktörer. Vi tror därför inte att en utvidgning av arbetsmiljölagen till dessa barn skulle medföra några större förändringar i fråga om tillsynen över barnens fysiska

miljö, men möjligen kan vissa förbättringar uppnås genom ett uttalat barnperspektiv vid tillsynen.

Av större betydelse är möjligen att det med dagens system saknas en heltäckande tillsyn över barnens psykosociala miljö i förskola och fritidshem. Förutsatt att arbetsmiljöinspektörerna får nödvändig utbildning på detta område och Arbetsmiljöverket får tillräckliga resurser för det utvidgade tillsynsuppdraget skulle en utvidgning av arbetsmiljölagen kunna motverka denna brist. Det kan också vara en fördel att samma myndighet har tillsynsansvar över både de fysiska och de psykosociala aspekterna av barnens arbetsmiljö, eftersom dessa olika faktorer i en del hänseenden samspelar med varandra och då lättare kan bedömas utifrån en helhetsbild av barnens miljö.

Det förhållandet att Arbetsmiljöverket redan har tillsynen över arbetsmiljön för personalen i förskola och fritidshem gör att praktiska skäl talar för att Arbetsmiljöverket också skulle kunna ha tillsynen över barnens arbetsmiljö, enligt resonemanget att det inte skulle innebära någon större belastning att även inkludera ett barnperspektiv i den tillsyn som redan bedrivs.

När det gäller fritidshemmen omfattas dessutom redan dessa barn av arbetsmiljölagen i sin egenskap av skolbarn. Där är det alltså inte fråga om en ny åldersgrupp som skulle kräva helt andra typer av kunskaper i förhållande till den nuvarande tillsynsverksamheten över skolbarnen. Vidare har fritidsverksamheten under de senare åren gått mot en allt större integrering med skolan och bedrivs ofta i samma lokaler med delvis samma personal, även om det också finns fritidshem som inte hör till någon skola.²⁵ Det kan då framstå som märkligt att arbetsmiljölagen upphör att gälla för dessa barn vid ett visst klockslag på dagen, när förhållandena i övrigt ofta är ganska likartade.

Andra mera allmänna fördelar med en tillsyn av Arbetsmiljöverket är att verket är en myndighet som är helt fristående i förhållande till verksamheterna i fråga och dessutom har sanktionsmöjligheter vid sin tillsyn. Arbetsmiljöverkets tillsyn kan ur dessa aspekter tänkas vara mera effektiv än den tillsyn som bedrivs av kommunerna respektive Skolverket.

²⁵ Enligt uppgift från Utbildnings- och kulturdepartementet finns det cirka 250 fritidshem som inte har samma huvudman som en skola.

Skäl som talar mot en utvidgning av arbetsmiljölagen

Det finns alltså flera skäl som kan tala för att Arbetsmiljöverket skall ha tillsyn även över barnen i förskola och fritidshem. Mot detta står å andra sidan en rad faktorer som inger betänkligheter mot en sådan utvidgning av arbetsmiljölagen.

En av dessa invändningar är att arbetsmiljölagen primärt är utformad för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetstagarnas rättigheter och synpunkter tillgodoses bl.a. genom det system för samverkan som finns i arbetsmiljöfrågor. Detta regleras i 6 kap. AML och i arbetsmiljöförordningen, men också i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Arbetstagarsidan stöttas i detta arbete i väsentlig mån av de fackliga organisationerna, som också har den primära rätten att utse skyddsombud. Arbetsmiljölagen har med tiden kommit att utvidgas till att gälla även för personer under utbildning. Den ursprungliga motiveringen för detta var att likartade arbetsuppgifter bör omges av samma skyddsbestämmelser oavsett om de utförs inom utbildning eller i förvärvslivet. Det ansågs att yrkesinspektionens speciella sakkunskap kunde vara ett stöd när det gäller den yrkesinriktade delen av undervisningen. Vid 1990 års utvidgning av arbetsmiljölagen till de yngsta skoleleverna betonades att det blivit möjligt att ha praktisk arbetslivsorientering även på låg- och mellanstadierna.

Som torde ha framgått av de synpunkter som framförts under utredningsarbetet har arbetsmiljölagen inte fungerat särskilt bra på elevområdet. Detta hänger till stor del samman just med att viktiga delar av arbetsmiljölagen bygger på det arbetsrättsliga systemet och en utvecklad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, att samma system för samverkan inte går att skapa på elevområdet samt att eleverna saknar det stöd av fackliga organisationer som arbetstagare har. Problemen kring samverkan på utbildningsområdet belyses ytterligare i nästa kapitel som handlar om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Dessa synpunkter och problem gör sig än mer gällande när det blir fråga om att tillämpa arbetsmiljölagen på barn i förskola och fritidshem. Dessa verksamheter ligger ännu längre från det område som arbetsmiljölagen är utformad för. På förskolan finns barn ned till ett års ålder och varken på förskolor eller fritidshem finns sådana inslag av arbetsuppgifter som ursprungligen gjorde att lagen utvidgades till utbildningsområdet. Oavsett om verksamheterna i förskola och fritidshem kommer att kallas för utbildning i en

framtida skollag rör det sig rent faktiskt om verksamheter långt utanför arbetsmiljölagens kärnområde och syfte. Barn i förskola och fritidshem kan inte ta del i ett samverkanssystem på det sätt som arbetsmiljölagen är uppbyggt på. Även det systematiska arbetsmiljöarbetet, som är en grundbult i arbetsmiljölagen och som har kommit att prägla sättet att arbeta med arbetsmiljöfrågor i allt större utsträckning, förutsätter en helhetssyn på arbetsmiljön och en medverkan av arbetstagarna som är svår att överföra till dessa områden. Vi tror därför att arbetsmiljölagen skulle komma att bli ännu svårare att tillämpa när det gäller barn på förskola och fritidshem än den är på det nuvarande utbildningsområdet.

Utöver dessa grundläggande, mera principiella invändningar mot en ytterligare utvidgning av arbetsmiljölagen skall också följande framhållas.

Det har tidigare konstaterats att den största praktiska skillnaden med en tillsyn av Arbetsmiljöverket över barnen i förskola och fritidshem tycks vara att Arbetsmiljöverket då även skall utöva tillsyn över dessa barns psykosociala hälsa och miljö. Det är dock just på det psykosociala området som både Arbetsmiljöverket och Skolverket framhåller att Skolverket redan har ett ansvar och att Skolverket snarare än Arbetsmiljöverket kan vara lämpad för ett tillsynsansvar. Arbetsmiljöverket konstaterar också att det inte inom verket finns kunskaper om barns psykosociala utveckling och hälsa samt att en utvidgad tillsyn skulle kräva relativt omfattande utbildningsinsatser och ökade resurser. Som tidigare har anförts vore det emellertid inte heller lämpligt att låta Skolverket bedriva tillsyn enligt arbetsmiljölagen.

Ett problemområde som ständigt återkommer när miljön på förskola och fritidshem diskuteras är de stora barngrupperna och den låga personaltätheten. Dessa frågor berörs i skollagstiftningen och hör således redan till Skolverkets område. Bl.a. behandlas personaltäthet samt barngruppernas storlek och sammansättning utförligt i Skolverkets allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan från 2005. En utvidgning av arbetsmiljölagen till förskola och fritidshem kan innebära att Arbetsmiljöverket i utökad omfattning kommer att ställas inför dessa frågor vid sin tillsyn, där de inte primärt bör höra hemma.

Mera allmänt kan också konstateras att Arbetsmiljöverket besöker långt ifrån alla arbetsställen vid sin tillsyn enligt arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverkets tillsyn har också under senare tid blivit alltmer inriktad på systemtillsyn enligt föreskrifterna om

systematiskt arbetsmiljöarbete, det vill säga verket kontrollerar att arbetsgivaren har ett fungerande system för det egna arbetsmiljöarbetet. Även om Arbetsmiljöverket skulle få ett tillsynsansvar över arbetsmiljön för barn i förskola och fritidshem kommer verket inte att kunna kontrollera de faktiska förhållandena på alla förskolor och fritidshem.

Frågan om vuxna barnskyddsombud

Barnen på förskola och fritidshem kan på grund av sin låga ålder inte själva förväntas medverka i arbetsmiljöarbetet i någon större utsträckning. Barnombudsmannen och andra som förespråkat en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem har därför framhållit att detta förutsätter att dessa barn skall representeras i arbetsmiljöarbetet av vuxna så kallade barnskyddsombud. Enligt Barnombudsmannen kan barnskyddsombuden utgöras av någon i personalgruppen eller föräldrar och skall ha samma ställning som skyddsombud enligt arbetsmiljölagen.

Det finns emellertid flera komplikationer med förslaget om vuxna barnskyddsombud, vilket har belysts bland de synpunkter som framförts till utredningen av främst Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Lärarnas Riksförbund och Skolledarna. Oavsett vem som kan tänkas företräda barnen lär det uppstå problem kring intressekonflikter, sekretessfrågor samt vem som skall kunna avsätta tid för och bekosta denna verksamhet.

När det gäller tanken att ha personalen som barnskyddsombud kan särskilt framhållas att argument som framförts för att arbetsmiljölagen skall omfatta barnen och att det behövs särskilda barnskyddsombud bl.a. är att barnens behov inte alltid är de samma som personalens, varför det behövs ett särskilt barnperspektiv. Det kan till och med vara så att barnens behov ibland står i direkt konflikt mot personalens intressen. Mot den bakgrunden framstår det som motsägelsefullt att det skulle vara någon ur personalen som skall ta tillvara barnens intressen i dessa sammanhang. En annan aspekt är att personal i förskola och skola redan har arbetsmiljöuppgifter där de företräder arbetsgivaren, eftersom en del av arbetsmiljöarbetet sker i linjeorganisationen efter delegation från föreståndare och rektor. Om personalen samtidigt skall företräda barnen i förhållande till arbetsgivaren får de i praktiken dubbla roller som kan vara svåra att förena.

Med ett system där föräldrar skall vara barnskyddsombud är det lätt att tänka sig att intressekonflikter och svåra sekretessfrågor kan uppstå exempelvis vid psykosociala arbetsmiljöproblem som hänger samman med enskilda barn, men även med anknytning till personalen. Den största frågan kring denna modell är nog ändå vem som skulle bekosta ett sådant system. Om föräldrar skall kunna representera barnen i arbetsmiljöfrågor måste de få utbildning för detta. Det blir också nödvändigt att de vuxna har möjlighet att träffa barnen i de aktuella verksamheterna på dagtid. Kostnaden för föräldrarnas bortovaro från det egna arbetet samt deras utbildning kan inte läggas på föräldrarnas arbetsgivare, eftersom det inte handlar om arbetsmiljöarbete på den arbetsplatsen. Det finns inte heller någon anknytning till en arbetstagarorganisation som kan utse de vuxna barnskyddsombuden och stödja dem på det sätt som sker med vanliga skyddsombud. Det vanliga systemet för skyddsombud går alltså inte att tillämpa. Ett system med föräldrar som barnskyddsombud på förskolor och fritidshem torde därför förutsätta en särskild ledighetslagstiftning samt statlig eller kommunal finansiering. Detta framstår knappast som ett realistiskt alternativ, eftersom det skulle handla om omfattande nya kostnader för verksamheter som redan lider av knappa resurser.

Sammanfattande bedömning och slutsatser

Vid en sammanvägning av de skäl som talar för och mot en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem anser vi att skälen mot en utvidgning av arbetsmiljölagen väger tyngst. Vi har vid den bedömningen särskilt tagit fasta på den grundläggande invändningen att arbetsmiljölagen är utformad med tanke på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och vad som ovan har anförts med anledning av det. Vid bedömningen är också av betydelse att ett system med vuxna barnskyddsombud inte torde vara praktiskt genomförbart. Vad som framkommit under utredningsarbetet leder enligt vår mening inte till slutsatsen att en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem skulle medföra några betydande förbättringar för dessa barn. Det finns en stor risk att en sådan utvidgning endast skulle bli ett slag i luften och leda till åtskilliga tillämpningsproblem, utan att några egentliga fördelar skulle uppnås.

Det kan tilläggas att skälen för en utvidgning av arbetsmiljölagen enligt vår mening är starkare när det gäller barnen i fritidshem, eftersom dessa barn redan omfattas av arbetsmiljölagen i sin egenkap av skolbarn. Även här anser vi emellertid att de huvudargument mot en utvidgning av arbetsmiljölagen, som handlar om att lagen i huvudsak är utformad för arbetsgivare och arbetstagare och att det system för samverkan som arbetsmiljölagen bygger på inte kan överföras till barn i fritidshem, har sådan tyngd att nackdelarna med en utvidgning av arbetsmiljölagen överväger fördelarna.

Utredningsuppdraget går endast ut på att ta ställning till om arbetsmiljölagen bör utvidgas i aktuellt hänseende, inte att utforma alternativa åtgärdsförslag om en utvidgning inte befinns lämplig. Vid våra överväganden har vi emellertid kommit in på frågan om det finns tänkbara vägar för att förbättra miljön för dessa barn som kan vara bättre än en utvidgning av arbetsmiljölagen. Vi vill därför peka på några sådana tänkbara möjligheter, men samtidigt betona att vi inte fördjupat oss närmare i detta.

En utgångspunkt bör rimligtvis vara att huvudmannen för verksamheten har ansvaret för barnens hälsa och säkerhet när de vistas i förskola och fritidshem. Denna skyldighet skall följas upp vid tillsynen av verksamheten. Det övergripande tillsynsansvaret på skolområdet ligger redan på Skolverket. En förbättring skulle därför kunna ske genom att Skolverkets skyldigheter och möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn förstärks, bl.a. genom att Skolverket får tillräckliga resurser samt sanktionsmöjligheter vid sin tillsyn. Det kan också tänkas att det vore lämpligt med en utökad reglering kring barnens miljö i skollagstiftningen, för att betona och klargöra såväl huvudmannens ansvar samt Skolverkets tillsynsuppdrag.

Den befintliga tillsynsverksamheten över barnens fysiska miljö kan eventuellt förbättras genom ett ökat samarbete mellan de olika myndigheterna på detta område, i syfte att undvika att frågor faller mellan stolarna samt även i övrigt effektivisera tillsynen. Här kan kanske Räddningsverket göra en insats genom sin samordningsroll i barnsäkerhetsarbetet. Det kan i det sammanhanget erinras om att regler om samverkan vid tillsyn finns i förslaget till tillsynslag. Vidare skulle åtgärder i linje med Tillsynsutredningens förslag om en starkare statlig styrning och vägledning av den kommunala tillsynen kunna leda till en förbättrad kommunal tillsyn enligt miljöbalken.

Sammanfattningsvis anser vi att nackdelarna med en utvidgning av arbetsmiljölagen till barn i förskola och fritidshem överväger fördelarna. En förbättring av den befintliga tillsynen och ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna på detta område, eventuellt i kombination med en utökad reglering kring barnens miljö i skollagstiftningen, framstår enligt vår mening som lämpligare vägar att angripa problemet.

Vi föreslår därför ingen utvidgning av arbetsmiljölagen till barnen i förskola och fritidshem.

Slutligen kan konstateras att frågan om att tillförsäkra barnen på förskola och fritidshem en hälsosam och trygg miljö till stor del handlar om hur mycket resurser samhället kan och vill satsa på dessa verksamheter. Detta framgår inte minst av 1990-talets ekonomiska neddragningar och dess följder för gruppstorlekar och personaltäthet i förskola och på fritidshem.

4 Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet

4.1 Förslaget i korthet

Förslag: Elevers och studerandes rätt till deltagande i arbetsmiljöarbetet stärks och förtydligas på i huvudsak följande sätt.

Det slås fast i lagen att även yngre elever samt elever i särskola och vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) har rätt att delta i arbetsmiljöarbetet efter ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. Elevskyddsombud, som enligt förslaget skall utses i årskurs 7–9 i grundskolan och årskurs 7–10 i specialskolan samt i gymnasieskolan, får en förstärkt roll i skyddskommittén.

För vuxna studerande införs ett system med studerandeskyddsombud, vars roll blir betydligt starkare än de nuvarande elevskyddsombudens. Bl.a. skall studerandeskyddsombud ingå som ledamöter i skyddskommittén samt ha rätt att ta del av information i samma utsträckning som andra skyddsombud och ledamöter i skyddskommittén. De skall också ha rätt att driva ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML och att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut i sådana ärenden där de kan vara part. Studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras genom att de får en möjlighet att föra skadeståndstalan om de hindras i sitt uppdrag.

Vidare anges i arbetsmiljöförordningen att elevskyddsombuden och studerandeskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta vid skyddsronder samt kontaktas av tillsynsmyndighet eller besiktningsorgan vid förrättning på arbetsställe.

Även Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (KY-myndigheten) skall omfattas av bemyndigandet i 18 b § AMF att meddela föreskrifter om elevskyddsombud/studerande-

skyddsombud.¹ Bemyndigandet skall dessutom utvidgas så att Statens skolverk (Skolverket), styrelserna för universitet och högskolor samt KY-myndigheten får en mera generell rätt att meddela verkställighetsföreskrifter angående elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet.

4.2 Uppdraget

Uppdraget är att utreda vilka förändringar av elevrepresentanternas befogenheter som bör göras för att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö. Härvid skall de förslag som framställts i Barnombudsmannens rapporter för 1998 och 2001 samt i Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande *Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling* (SOU 2003:127) prövas. Förslagen däri redovisas nedan i avsnittet *Tidigare förslag om en förstärkning av elevrepresentanternas befogenheter*.

De nuvarande bestämmelserna om elevskyddsombud gäller för personer som genomgår utbildning från årskurs 7 och uppåt, således även för studerande på exempelvis högskola. Uppdraget innefattar att utreda hur elevrepresentanternas befogenheter bör se ut på samtliga utbildningsnivåer. En reglering som tydligt klargör elevrepresentanternas rättsliga ställning skall eftersträvas.

4.3 Regler om elevmedverkan m.m.

4.3.1 Tillkomsten av regler om elevmedverkan

Som redovisats i kapitel 3 (avsnittet *Bakgrunden till arbetsmiljölagens tillämpningsområde*) omfattade arbetarskyddslagen bara elever vid vissa angivna skolor. Lagens regler om lokalt skyddsarbete gällde över huvud taget inte för eleverna.

Vid arbetsmiljölagens tillkomst år 1978 utvidgades tillämpningsområdet till alla som genomgår utbildning bortsett från elever i lägre årskurs än årskurs 7. Förändringen innebar att huvuddelen av lagens regler skulle gälla även för dessa personer. Bl.a. blev den allmänna bestämmelsen att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö tillämplig. I proposi-

¹ Om förslaget om en ny myndighet för vuxnas lärande genomförs bör bemyndigandet i stället avse den nya myndigheten. Se avsnittet 4.7.6 om bemyndigande m.m. i detta kapitel.

tionen om arbetsmiljölagen² framhölls att det var mycket angeläget att denna regel förs ut i praktisk tillämpning. De särskilda bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté ansågs emellertid inte utan vidare kunna föras över till elevområdet. I detta sammanhang anfördes bl.a.:

I fråga om högskolan torde det finnas förutsättningar för att låta regelsystemet tillämpas i stort sett utan inskränkning. Detsamma kan gälla inom den kommunala och statliga vuxenutbildningen samt exempelvis för studiecirklar med myndiga deltagare. Beträffande eleverna i grundskolans högstadium och gymnasieskolan behöver regelsystemet anpassas efter elevernas ålder och erfarenhet. Skilda former kan behövas för olika åldersgrupper. Det är härvid viktigt att man finner vägar som gör det möjligt att få in arbetet med arbetsmiljön som ett naturligt led i utbildningen.

Med anledning av ett remissyttrande från Riksförbundet hem och skola framhölls att det inte är i linje med samverkansreglerna att föräldrar direkt går in i den lokala skyddsorganisationen. Det borde hållas fast vid att samverkansreglerna riktar sig till dem som är verksamma på arbetsplatserna eftersom tanken är att dessa med stöd av reglerna skall kunna påverka sin egen arbetsmiljö. Vidare konstaterades i propositionen att regeringen avsåg att uppdra åt Skolöverstyrelsen och Universitets- och högskoleämbetet att tillsammans med Arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmarknadsparterna närmare utreda frågan om formerna för elevernas skyddsarbete. Några särskilda regler om elevernas medverkan i arbetsmiljöarbetet infördes därmed inte vid arbetsmiljölagens tillkomst.

År 1990 kom de regler som fortfarande gäller på detta område. Arbetsmiljölagen utvidgades då till att gälla även för elever på låg- och mellanstadiet. Samtidigt infördes bestämmelser om organiserad elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet.

I den allmänna motiveringen för en lagstiftning om elevmedverkan³ konstaterades att utgångspunkten tidigare varit att elevmedverkan skulle åstadkommas genom överenskommelser mellan parterna, men att riksdagen nu hade ställt sig bakom en lagstiftning på området. Det fanns positiva erfarenheter från högstadiet och uppåt av elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet. Elevskyddsombudens uppgifter hade emellertid varierat såväl lokalt som mellan olika stadier och skolformer. Det ansågs att elevernas

² Prop. 1976/77:149 s. 202 f.

³ Prop. 1989/90:61 s. 7 ff.

rätt till medverkan i arbetsmiljöarbetet borde slås fast i arbetsmiljölagen. I propositionen anfördes:

När det gäller att förbättra arbetsmiljön i skolan och högskolan är det väsentligt att ta tillvara den resurs som elevernas engagemang och medverkan utgör. Inte minst viktig är den attitydpåverkan som en medverkan i arbetsmiljöarbetet kan innebära. Det är därvid viktigt att eleverna kan medverka i arbetsmiljöarbetet i organiserade former och delta i de diskussioner som förs mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Detta ledde till att regler om elevskyddsombud infördes. En beskrivning av de bestämmelserna följer här.

4.3.2 De nuvarande reglerna om elevmedverkan i arbetsmiljölagstiftningen

Den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 1 a § AML att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö gäller även för personer som genomgår utbildning. Bestämmelserna i 6 kap. AML om skyddsombud och skyddskommitté är däremot inte tillämpliga. I fråga om elever finns i stället särskilda bestämmelser i 6 kap. 17 och 18 §§ AML:

17 § De 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.

Elevmedverkan gäller dock inte elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning.

18 § Elevskyddsombuden utses av eleverna.

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget.

Elevskyddsombuden har rätt till den information som behövs för uppdraget med undantag av information om uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § första stycket. I fråga om uppgifter som är föremål för sekretess i det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen.

Även i arbetsmiljöförordningen finns flera bestämmelser om elevskyddsombud. 6 a § anger hur många elevskyddsombud som skall finnas; två stycken för varje årskurs på grundskolans högstadium och för varje linje och specialkurs om minst ett år i gymnasieskolan. På övriga områden bestäms antalet med hänsyn till elevernas antal och arbetsförhållanden. Enligt 8 a § AMF har två elev-

skyddsombud rätt att närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträden. 18 a § räknar upp de förordningar som innehåller föreskrifter om ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud. Slutligen innehåller 18 b § ett bemyndigande för Skolverket och styrelserna för universitet och högskolor att för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter för verkställighet av 6 kap. 17 § första stycket AML.

4.3.3 Förarbetena till de nuvarande reglerna

Förarbetena till de nuvarande bestämmelserna om elevmedverkan består i huvudsak av departementspromemorian *Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet, m.m.* (Ds 1989:5) samt regeringens proposition 1989/90:61 med samma namn. I det följande beskrivs en del av de överväganden som ligger bakom regleringen av elevskyddsombudens befogenheter m.m. (uttalandena härrör från prop. 1989/90:61 s. 7–19 om inte annat anges).

Det angavs att det allmänt bör gälla att elevskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden. Som exempel nämndes deltagande i planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållanden i övrigt. Det framhölls att elevskyddsombuden bör verka i samarbete inte bara med företrädare för utbildningsanordnaren utan också med arbetstagarnas skyddsombud. Eftersom det ansågs så självklart att elevskyddsombuden skall delta vid skyddsronder krävdes ingen uttrycklig bestämmelse därom. Vidare anfördes att det är viktigt att eleverna är med i de diskussioner om skolans arbetsmiljö som förs i skyddskommittéerna. Två elevskyddsombud borde därför ha rätt att ingå i skolans skyddskommitté med närvaro- och yttranderätt. I det sammanhanget uttalades:

En del remissinstanser anser att elevskyddsombuden härutöver även skall ha rätt att lägga fram förslag, anteckna avvikande mening till protokollet eller ges beslutanderätt. Någon fullständig anpassning till de förhållanden som gäller för arbetstagarnas ledamöter i skyddskommittéerna kan emellertid enligt min bedömning inte ske. Detta beror framför allt på att verksamheten i skyddskommittéerna till stor del regleras i avtal.

Frågor som gäller beslutsfattande i skyddskommittén och kommitténs arbetsformer regleras inte närmare i arbetsmiljölagen. En skyddskommitté har därför inte skyldighet att föra protokoll vid ett sammanträde om inte detta reglerats i avtal mellan parterna. Enligt min

uppfattning bör emellertid även yttranden av elevskyddsombud antecknas vid de tillfällen det förs protokoll över vad som förevarit vid ett skyddskommittésammanträde.

När det gäller kravet att elevernas företrädare skall ha förslagsrätt i skyddskommittéerna vill jag i likhet med utbildningsutskottet framhålla att elevskyddsombuden är att betrakta som adjungerade ledamöter och därför inte kan ha förslagsrätt (UbU 1988/89:7, sid. 34). Här avses förslagsrätt i formell mening med bl.a. krav på att kommittén skall ta ställning till förslaget, t.ex. genom omröstning. Givetvis har elevskyddsombuden rätt att föra fram idéer och önskemål. Det ligger i rätten att yttra sig och är grundtanken bakom förslaget.

Av elevskyddsombudens ställning i skyddskommittén följer att de inte heller kan ha beslutsrätt.

När det gäller Svenska Kommunalarbetsförbundets och SACO/SR:s påpekande att arbetsmiljöfrågor numera behandlas även i andra samverkansorgan än skyddskommitté vill jag anföra följande. En klar åtskillnad mellan medbestämmandefrågor och andra arbetsmiljöfrågor finns inte. Elevskyddsombuden har emellertid enligt förslaget alltid rätt att närvara i sådana skyddskommittéer som bildats enligt 6 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Av paragrafen framgår att sådana kommittéer alltid skall finnas vid alla arbetsställen där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts.

Även frågan om den rätt att stoppa farligt arbete som vanliga skyddsombud har behandlades i propositionen. Här erinrades om att någon fullständig anpassning till de regler som gäller för arbetstagarnas skyddsombud inte kan ske. Vidare konstaterades att bestämmelser i arbetsmiljölagen som har en i huvudsak arbetsrättslig grund inte kan föras över till elevområdet. Detta ansågs i synnerhet gälla bestämmelsen om stoppningsrätt i 6 kap. 7 § AML. Stoppningsrättens betydelse när det gäller arbetstagare angavs ligga i att upphörande med arbetet inte arbetsrättsligt kan betraktas som arbetsvägran när ett skyddsombud har stoppat arbetet. Elevskyddsombuden fick följaktligen inte stoppningsrätt.

Det ansågs viktigt att slå fast elevskyddsombudens rätt till information i lagen. Det fanns emellertid flera skäl till att elevskyddsombuden inte borde få ta del även av hemlig information. Här nämndes bl.a. att särskild sträng sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen gäller beträffande den särskilda elevvården som tar sikte på uppgifter hos psykolog och kurator. Det ansågs inte lämpligt att elevskyddsombuden är närvarande när känsliga frågor om enskilda personliga förhållanden behandlas, utan skyddsintresset för den enskilde måste väga över. Vidare angavs att de sanktionsmöjligheter enligt brottsbalken som följer av brott mot

tystnadsplikten också utgör en anledning till varför elevskyddsombuden, som till en del inte är myndiga, inte bör likställas med arbetstagarnas skyddsombud när det gäller rätten till hemlig information.

En bestämmelse om att huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget infördes. I departementspromemorian hade föreslagits att de centrala utbildningsmyndigheterna skulle få meddela verkställighetsföreskrifter med precisering av den ledighet och utbildning för uppdraget som elevrepresentanterna skall få. Bemyndigandet för utbildningsmyndigheterna fick dock inte den omfattning som föreslagits i promemorian (jfr bestämmelsen i 18 b § AMF ovan). När det gäller det offentliga skolväsendet angavs i propositionen att de närmare formerna för elevskyddsombudens ledighet och den därmed sammanhängande frågan om kompensationsundervisning lämpligen regleras i skolförfattningarna. I fråga om utbildning av elevskyddsombud anfördes:

När det gäller elevskyddsombud anser jag att det är lämpligast att respektive huvudman för utbildningen får ansvaret för att de valda elevskyddsombuden får adekvat utbildning för uppdraget. Beslutsfattaren får sedan avgöra om utbildningen skall ske i egen regi eller på annat sätt t.ex. genom en elevorganisation.

Några närmare regler om utbildningen av elevskyddsombud finns alltså inte.

Bestämmelserna om elevskyddsombud gjordes inte tillämpliga för elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning. I departementspromemorian angavs att med hänsyn till låg- och mellanstadieelevernas ålder bör deras medverkan i skyddsarbetet inte bindas till vissa organisatoriska former. I propositionen delades denna slutsats, men framhölls också att även de yngre eleverna i takt med sin mognad bör få möjlighet att delta i skolans arbetsmiljöarbete i olika former vid sidan av det organiserade skyddsarbetet. Vidare klargjordes att vuxna som deltar i vuxenutbildning på en nivå som motsvarar högst årskurs 6 skall kunna medverka i skolans arbetsmiljöarbete på samma sätt som gäller för elever och studerande på högre utbildningsnivåer. Det ansågs inte nödvändigt eller lämpligt att såsom Riksförbundet Hem och skola föreslagit införa en föreskrift om att föräldrar skall representera de yngre eleverna. Motiveringen var i huvudsak densamma som anfördes mot ett liknande förslag vid

arbetsmiljölagens tillkomst (se ovan), dvs. att eleverna genom egen medverkan skall ha möjligheter att påverka sin arbetsmiljö samt som en förberedelse för arbetslivet lära sig att delta i det samspel mellan olika parter som förutsätts i arbetsmiljölagen.

4.3.4 Andra bestämmelser om elevmedverkan och elevinflytande

Skolverkets föreskrifter om elevskyddsombud

I samband med de beskrivna ändringarna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen år 1990 bemyndigades Skolverket och styrelserna för universitet och högskolor att meddela föreskrifter för verkställighet av 6 kap. 17 § första stycket AML. Med stöd av detta bemyndigande har Skolverket år 2004 meddelat föreskrifter om elevmedverkan i skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud.⁴ Inga föreskrifter har hittills meddelats av styrelserna för universitet och högskolor.

Skolverkets föreskrifter, som utarbetats efter samråd med Arbetsmiljöverket, innehåller bl.a. bestämmelser om elevskyddsombudens roll och rektors uppgifter. Elevskyddsombudens roll anges vara att företräda eleverna i arbetsmiljöarbetet och verka för en god arbetsmiljö i skolan. Flera paragrafer handlar om hur rektor – eller den som rektor fördelat uppgiften till – skall underlätta elevernas arbetsmiljöarbete. Exempelvis skall rektor se till att alla elever informeras om på vilket sätt och i vilka former de har rätt att delta i arbetsmiljöarbetet. Informationen skall också syfta till att utveckla elevernas kunskaper om arbetsmiljö, så att de på bästa sätt kan delta i skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud. Rektor skall se till att skolans elever och personal informeras om vilket eller vilka elevskyddsombud som valts att företräda en viss grupp elever.

Vidare anges i föreskrifterna att elevskyddsombuden skall ges möjlighet att samverka i arbetsmiljöfrågor med eleverna, andra representanter som eleverna valt att företräda dem i inflytande-frågor och skyddsombud för skolans personal. Elevskyddsombuden skall också ges möjlighet att regelbundet framföra synpunkter på arbetsmiljön till rektor. Slutligen skall nämnas en bestämmelse som anger att om protokoll förs vid skyddskommitténs

⁴ SKOLFS 2004:13.

sammanträden har elevskyddsombuden rätt att få sina synpunkter antecknade i protokollet.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete

Även Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete⁵ skall uppmärksammas här. I 4 § anges att arbetsgivaren skall ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i föreskrifterna arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Vidare anges i föreskrifterna att det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten samt omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.

Författningar inom utbildningsväsendet

Som tidigare har angetts hänvisar 18 a § AMF till flera skolförordningar som innehåller föreskrifter om ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud. I gymnasieförordningen och förordningen om gymnasiesärskolan regleras också elevskyddsombudens möjlighet att få stödundervisning.

I skollagen finns bestämmelser om att elever från och med grundskolan skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. I fråga om grundskolan anges att omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. När det gäller särskolan och specialskolan skall dessutom elevernas förutsättningar i övrigt beaktas. I de olika skolförordningarna finns regler om att eleverna skall ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor av gemensamt intresse för eleverna. På gymnasiet skall detta ske i klassråd. Den närmare utformningen av denna form av elevinflytande skall enligt skolförordningarna anges i arbetsplanen. På gymnasiet deltar eleverna också i ett samverkansorgan benämnt skolkonferens. Enligt gymnasieförordningen bör skolkonferensen uppmärksamma frågor om elevmedverkan i

⁵ AFS 2001:1.

arbetsmiljöarbetet. Även högskolelagen ger studenterna rätt att utöva inflytande över utbildningen.⁶ Enligt 2 kap. 4 § högskolelagen har dessutom studenter vid högskolan rätt att vara representerade i högskolans styrelse.

Förskolans och skolans läroplaner innehåller också en del formuleringar om barns och elevers inflytande. I 1998 års läroplan för förskolan anges t.ex. bland målsättningarna för barns inflytande att förskolan skall sträva efter att varje barn utvecklar sin förmåga att ta ansvar för sina egna handlingar och för förskolans miljö. I skolans läroplan (Lpo94) står bl.a. att skolan skall sträva efter att varje elev tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö.

Slutligen skall nämnas att det pågår försöksverksamhet med lokala styrelser med elevmajoritet inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Försöksverksamheten skall pågå till senast utgången av juni 2007, men regeringen har aviserat sin avsikt att permanenta möjligheten till lokala styrelser.

4.3.5 Inflytandefrågor i förslag till ny skollag

En allmän beskrivning av Skollagskommitténs förslag till ny skollag samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss om ny skollag har lämnats i kapitel 3, avsnitt 3.3 *Förslag till ny skollag*.

Enligt förslaget till ny skollag skall allmänna bestämmelser om elevinflytande gälla för samtliga skolformer (inbegripet förskolan) och för fritidshemmet. Bl.a. föreslås att varje elev skall ha inflytande över hur hans eller hennes utbildning utformas samt att elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. Enligt Skollagskommittén skall det inte finnas några organisatoriska bestämmelser avseende elevinflytande. Den närmare utformningen av elevernas inflytande bör avgöras på skolenheten.

I förslaget finns också några bestämmelser för att underlätta elevernas arbete med inflytandefrågor. Således anges att skolan skall ge tillfälle för eleverna att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse samt även i övrigt stödja och underlätta elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor. Som exempel nämns i förslagets motivering att skolan tillhandahåller lokaler och utrustning för elevsammanslutningarnas

⁶ SFS 1992:1434, 1 kap. 4 a §.

arbete samt ekonomiskt stöd. Vidare skall skollagen erinra om att av 6 kap. 18 § AML följer att en elev som har utsetts till elevskyddsombud skall få den ledighet från skolarbetet som behövs för uppdraget. Även den elev som valts av andra elever för att företräda dem i frågor om utbildningen skall beviljas den ledighet från skolarbetet som uppdraget kräver. Det föreslås också att elevföreträdare skall, om de så önskar, ges särskilt stöd i skolarbetet för att de skall kunna fullgöra sitt uppdrag.

Det föreslås också bestämmelser om information till eleverna. Bl.a. skall de elever som valts till företrädare för andra elever informeras om viktiga förändringar i verksamheten och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas.

Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss om ny skollag överensstämmer till stor del med Skollagskommitténs förslag angående inflytande. En av de större skillnaderna är att det i utkastet till lagrådsremiss föreslås regler om vårdnadshavarnas rätt till inflytande. Vidare föreslås vissa bestämmelser om formerna för inflytande. Således skall det vid varje skolenhet bedrivas ett systematiskt arbete med inflytande för barnen, eleverna och vårdnadshavarna. Det skall också vid varje skolenhet finnas ett eller flera forum för elevernas och vårdnadshavarnas inflytande.

4.4 Tidigare förslag om en förstärkning av elevrepresentanternas befogenheter

Behovet av en förstärkning av elevrepresentanternas befogenheter har tagits upp i flera tidigare sammanhang. Utredningsdirektiven hänvisar till propositionen *Hälsa, lärande och trygghet* (prop. 2001/02:14), Barnombudsmannens rapporter för åren 1998 och 2001 samt Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande *Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling* (SOU 2003:127). Nedan redogörs för huvuddragen av vad som har anförts om elevmedverkan där.

4.4.1 Propositionen Hälsa, lärande och trygghet

Propositionen *Hälsa, lärande och trygghet* (prop. 2001/02:14) handlar i huvudsak om skolhälsovård och elevvård. Även elevernas arbetsmiljö i skolan berörs i korthet. Enligt regeringens bedömning

på det området bör det ske en översyn av arbetsmiljölagen ur ett elevperspektiv i syfte att förtydliga elevernas inflytande över arbetsmiljön i skolan. I motiveringen anges bl.a. följande. Elevernas miljö tas upp i samband med undervisningens resultat men mera sällan utifrån elevernas rätt till en god arbetsmiljö. De sidor av miljön som betraktas som stora frågor på arbetsplatser för vuxna som t.ex. ensidiga arbetsställningar, ojämn arbetsbelastning, prestationsnivåer, olycksfall och stress diskuteras alltför sällan i anslutning till skolelever. Elevskyddsombuden deltar främst i arbetet med den fysiska arbetsmiljön men vill också vara med och påverka den psykosociala miljön. Detta intresse har fått litet gensvar. Regeringen anser att elevernas roll och deltagande i arbetsmiljöarbetet behöver förtydligas och stärkas.

4.4.2 Barnombudsmannens förslag

I Barnombudsmannens rapporter från 1998 och 2001 föreslås att arbetsmiljölagen ges ett barnperspektiv genom att:

- Elevskyddsombuden får en förstärkt roll.
- Nuvarande skyddsorganisation inom skolans och fritidshemmens område kompletteras med en rätt för eleverna att utse elevskyddsombud från och med förskoleklass till och med årskurs 6.
- Skyddsorganisationen inom förskolan, fritidshemmen och skolans förskoleklasser upp till och med årskurs 6 kompletteras med vuxna barnskyddsombud som representerar barnen.
- Barnskyddsombud ges samma ställning som skyddsombud.

I rapporterna föreslås också att arbetsmiljölagen även bör omfatta förskola och fritidshem. Den frågan samt den därmed sammanhängande frågan om vuxna barnskyddsombud för dessa barn har behandlats i föregående kapitel och förbigås därför här.

När det gäller förslagen som handlar om elevskyddsombud tar 1998 års rapport upp följande. Elevskyddsombuden har en sämre rättslig ställning än vanliga skyddsombud. Eleverna är inte heller någon avtalspart eftersom de inte har någon facklig tillhörighet. De ställs därför ofta utanför när arbetsgivare och de anställdas fackliga företrädare förhandlar om samverkan. Dessutom måste man beakta att elevskyddsombuden själva är elever. Det innebär att deras ställning generellt sett är svag. Elevernas beroendeställning, bristande

förhandlingsvana, avsaknad av egen organisation med förhandlingsrätt m.m. innebär att skyddsarbetet i praktiken erbjuder stora svårigheter beträffande det reella inflytandet. Många av de utsedda elevskyddsombuden ges inte heller möjlighet att delta i skyddsarbetet. Elevskyddsombudens ställning på högstadiet och gymnasiet måste förstärkas. Detta skulle kunna göras genom att införa förslags- och beslutanderätt för dem i skyddskommittéarbetet. Det bör också utvecklas nationella riktlinjer för utbildningen av elevskyddsombud.

När det gäller barnen från förskoleklass till och med årskurs 6 framhåller Barnombudsmannen att de har små möjligheter att påverka arbetsmiljön eftersom de inte har någon rätt att utse elevskyddsombud. Barnombudsmannen anser därför att även de barnen skall ha rätt att utse elevskyddsombud. Vidare anser Barnombudsmannen att elevskyddsombuden i dessa årskurser bör få stöd av en vuxen representant, barnskyddsombud, som tidigare beskrivits (se Barnombudsmannens förslag i kapitel 3).

I 2001 års rapport, som bl.a. handlar om stress i skolan, återupprepas förslagen. Där sägs också att forskare och eleverna själva poängterar att en viktig faktor för att öka trivseln i skolan och minska risken för ohälsa är att ge eleverna möjlighet att påverka sin egen situation. Studier av vuxna visar att bristande inflytande i kombination med höga krav påverkar risken för stressrelaterad sjuklighet. Denna situation råder i skolan, främst på högstadiet och gymnasiet, där ett ökat elevinflytande därför kan väntas vara hälsofrämjande.

4.4.3 Barnsäkerhetsdelegationens förslag

Även Barnsäkerhetsdelegationen har föreslagit att arbetsmiljölagen skall omfatta förskola och fritidshem. Förslagen kring detta har därför redan behandlats i kapitel 3. Därutöver har delegationen i sitt slutbetänkande lämnat följande förslag om elevskyddsombuden.

Mot bakgrund av elevskyddsombudens kunskap om sin egen arbetsmiljö anser delegationen att det inte räcker med enbart rätt att närvara och yttra sig i skyddskommittén. För att öka elevskyddsombudens inflytande och möjligheter att påverka skolans arbetsmiljö föreslås en ändring i 8 a § AMF med innebörd att elevskyddsombud inte bara skall få närvara och yttra sig vid skydds-

kommittésammanträden utan också får rätt att lägga förslag och rätt att rösta vid skyddskommittésammanträden i frågor som rör elevernas arbetsmiljö.

Däremot föreslås inte att elevskyddsombud skall få så kallad stoppningsrätt, det vill säga rätt att avbryta farligt arbete. I det sammanhanget påpekas att elevskyddsombuden och enskilda elever redan har möjlighet att kontakta Arbetsmiljöverket om de anser att det finns så allvarliga brister i skolans arbetsmiljö att verksamheten måste stoppas. Om bristerna i miljön bedöms vara så allvarliga att arbetet måste avbrytas, skall Arbetsmiljöverket fatta detta beslut. På Arbetsmiljöverket finns skolinspektörer som skall stödja elevskyddsombuden i dessa komplicerade frågor. Delegationen menar att ökade insatser bör göras för att informera elever om deras rätt att kontakta Arbetsmiljöverket, eftersom det är viktigt att eleverna kan utnyttja denna kompetens i arbetsmiljöarbetet. Vidare pekar delegationen på att flera aktörer är negativa eller tveksamma till att införa stoppningsrätt för elevskyddsombud.

I betänkandet framhålls att barnens kunskaper och synpunkter skall vara en naturlig del av arbetsmiljöarbetet. Även elever från förskoleklass till årskurs 6 bör därför få rätt att utse elevskyddsombud. För att arbetsmiljöfrågorna för dessa elever skall bevakas med tyngd föreslås också att det inrättas vuxna barnskyddsombud. De vuxna barnskyddsombuden förutsätts verka i nära samarbete med barnen och bör ges samma rättsliga ställning som arbetsmiljölagen ger elevskyddsombud. Barnsäkerhetsdelegationen menar att personal inom skolhälsovården skulle kunna agera i rollen som vuxna barnskyddsombud.

4.5 Undersökningar om elevinflytande m.m.

4.5.1 Skolverkets rapport år 2001 om elevinflytande

Våren 2001 sammanställde Skolverket en rapport om elevinflytande. I rapporten finns bl.a. resultaten av en enkätundersökning om elevskyddsombud som gjorts bland 150 grundskolor och 150 gymnasieskolor. Enkäten bestod av en del riktad till rektor som också ombads lämna den andra delen till skolans elevskyddsombud.

Svarsfrekvensen fördelade sig så här.

Svarsfrekvens	Rektor	Elevskyddsombud
Grundskola	73 %	51 %
Gymnasieskola	77 %	37 %

Det påpekas i rapporten att en möjlig tolkning av resultatet är att de elevenkäter som finns som underlag kan antas representera de skolor där verksamheten fungerar generellt sett bättre än i de skolor som inte har besvarat enkäten.

Enligt de svar som erhållits finns det elevskyddsombud på cirka 90 procent av skolorna. När det gäller representation av elever i yngre år än vad arbetsmiljölagen föreskriver, förekommer det enligt besvarade enkäter i 27 procent av grundskolorna att man har representation från och med årskurs 6. Ännu lägre årskurser finns representerade i 7 procent av skolorna. Dessa skolor har inkluderat elever från årskurserna 4–6.

Andelen elevskyddsombud (eso) som fått någon utbildning för sitt uppdrag såg enligt svaren ut så här.

Andel eso som fått utbildning	Enligt rektorernas svar	Enligt elevskyddsombudens svar
Grundskola	74 %	53 %
Gymnasieskola	83 %	65 %

När det gäller vilka formella arbetsgrupper som elevskyddsombuden finns representerade i uppgav rektorerna att cirka 40 procent av elevskyddsombuden deltar i antingen skyddskommitté eller samverkansgrupp. Elevernas svar uppvisade enligt rapporten en stor osäkerhet i fråga om vilka grupper de tillhör. Cirka 30 procent har dock uppgett att de deltar i skyddskommittén. Deltagande i andra arbetsgrupper förekommer också. I rapporten anges att det är främst i samband med skyddsronder som elevskyddsombuden deltar.

I rapporten konstateras att det som eleverna för fram som anledning till att de engagerat sig som elevskyddsombud oftast är att de vill påverka sin psykosociala arbetsmiljö, såsom frågor om mobbing, ökad trivsel och minskad stress. Detta intresse får enligt rapporten litet gensvar i den verksamhet som elevskyddsombuden deltagit i. Frågor kring den fysiska miljön dominerar totalt bland de

frågor som elevskyddsombuden väckt. Vidare noteras att skillnaden mellan hur rektorer och elever beskriver verksamheten är anmärkningsvärd. En betydligt större andel rektorer än elevskyddsombud anger att elevskyddsombuden väcker egna frågor och påverkar arbetsmiljöarbetet på skolan. Som exempel kan nämnas att på grundskolan anser nästan 90 procent av rektorerna att eleverna påverkar miljöarbetet på skolan, medan endast drygt hälften av elevskyddsombuden instämmer i detta.

Av rapporten framgår att andelen skolor som uppfyller lagens minimikrav om val av elevskyddsombud samt deras rätt till utbildning och ledighet enligt såväl rektorer som elever är mindre än hälften. Om man utöver dessa minimikriterier lägger till kraven att elevskyddsombuden med en viss regelbundenhet deltar i arbetsmiljöarbetet på skolan, att de väcker frågor och har möjlighet att påverka blir andelen skolor som uppfyller dessa krav betydligt lägre. I rapporten anges att elever och rektorer i de gymnasieskolor som besvarat enkäten är relativt samstämmiga att endast cirka en femtedel av skolorna svarar mot en sådan beskrivning. Rektorer på knappt fyra av tio grundskolor och elever på en av tio grundskolor anser att skolan har en sådan elevskyddsverksamhet.

4.5.2 Arbetsmiljöverkets enkät år 2002 om skolans arbetsmiljö

År 1992 startade dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen ett projekt om arbetsmiljön i skolan. En del av projektet har utgjorts av enkäter till landets grund- och gymnasieskolor där rektorer i landets samtliga rektorsområden fått ge sina synpunkter på skolans arbete med arbetsmiljön. Även Arbetsmiljöverkets olika distrikt har fått enkäter om tillsynsarbetet vid skolorna. Enkätundersökningarna har genomförts åren 1992, 1993, 1997 och 2002. Undersökningen år 2002 är en tioårsuppföljning med vissa jämförelser bakåt i tiden. Rapporten från 2002 innehåller en redovisning av rektorernas svar, Arbetsmiljöverkets erfarenheter och sammanfattande kommentarer.

I 2002 års rapport redovisas *rektorernas svar* angående elevskyddsombud i huvudsak enligt följande.

Endast 63 procent av friskolorna på gymnasienivå anger att de har elevskyddsombud. Motsvarande siffra i de kommunala gymnasieskolorna är 89 procent. I 1997 års undersökning saknades elev-

skyddsombud i 40 procent av samtliga skolor (även låg- och mellanstadieskolor). Siffrorna för högstadiet och gymnasieskolan var 5 respektive 10 procent. I årets undersökning uppger 48 procent att det inte finns elevskyddsombud i samtliga skolor inom rektorsområdet. Av dessa anger drygt 10 procent av rektorerna att det är skolor med enbart förskola till årskurs 6 (F-6 skola) som saknar elevskyddsombud. Förmodligen är det fler av dem som svarat att inte alla skolor inom rektorsområdet har elevskyddsombud som saknar det just i F-6 skolor. Jämfört med resultatet från 1992 har en påtaglig ökning av antalet elevskyddsombud skett.

Frågor ställdes även om elevskyddsombudens verksamhet och utbildning. På gymnasienivå anger 92 procent av rektorerna att de elevskyddsombud som finns deltar i skolans organiserade arbetsmiljöarbete. Inom grundskolan deltar 85 procent av elevskyddsombuden i det organiserade arbetet. Tre fjärdedelar av elevskyddsombuden har enligt rektorerna fått utbildning för uppgiften, men andelen är endast 50 procent för friskolornas elevskyddsombud. Vanligast är att utbildningen sker genom elevorganisationer eller skolans egen personal och skyddsombud. Många skolor använder sig av flera utbildare.

Arbetsmiljöverkets uppfattning om elevskyddsombudens deltagande i skolans arbetsmiljöarbete redovisas på följande sätt i 2002 års rapport. Inspektörerna har svårt att ge ett entydigt svar på denna fråga. Variationen är stor mellan kommunerna men även mellan olika skolor i en kommun. Vid inspektioner framkommer att skolledare och lärare har svårt att finna former för elevinflytande och samverkan. Inspektörerna tycker nog ändå att allt fler har elevskyddsombud, men deras roll är ofta diffus. De har inte full insyn och därmed små möjligheter att påverka. Det finns dock de skolor där elevinflytandet fungerar bra.

I den sammanfattande kommentaren i 2002 års enkät står följande om arbetsmiljön i skolan och elevskyddsombud.

De fysiska arbetsmiljöproblemen i skolan tycks vara kvar i samma utsträckning som de funnits under hela 90-talet. Det finns problem med bl.a. ventilation, buller, lokaler, möblering samt bristande städning och underhåll. De psykosociala arbetsmiljöproblemen har ökat i skolan under 90-talet precis som i alla andra arbetsmiljöer och i samhället i stort. Flera studier visar att eleverna under de senaste åren blivit allt mer stressade och att deras psykiska hälsotillstånd försämrats.

En viktig aspekt av elevernas arbetsmiljö är möjligheten till inflytande. Det är väl känt att möjligheten att kunna påverka sin arbetssituation har stor betydelse för välbefinnandet och hälsan. Det behövs en bättre dialog mellan elever och vuxna på skolan. Från och med årskurs sju skall eleverna ges möjlighet att delta i skolans arbetsmiljöarbete. Elevskyddsombud finns i nästan alla gymnasieskolor även om formerna för utbildning och samverkan i arbetsmiljöfrågor behöver förtydligas. Skillnaderna över landet är för stora som det är i dag. Enligt Arbetsmiljöverket är många skolledare osäkra över hur de skall samverka med eleverna. Det saknas riktlinjer för vad utbildning av elevskyddsombud skall innehålla och vem som bör hålla i utbildningen.

4.5.3 Skolverkets rapport år 2003 om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet

I samband med att Skolverket utarbetade sina föreskrifter om elevskyddsombud upprättades i september 2003 en rapport med förslag till föreskrifter och det underlag som tagits fram för att kunna utforma föreskrifterna. Skolverkets faktaunderlag bestod bl.a. av de rapporter som redovisats ovan i detta avsnitt samt ett antal intervjuer som genomfördes med anledning av föreskriftsarbetet. Det slutliga innehållet i föreskrifterna har redovisats översiktligt i avsnittet *Andra bestämmelser om elevmedverkan och elevinflytande*.

I slutsatserna i rapporten har Skolverket pekat ut flera områden där det behövs förändringar. Här redogörs för några av dessa problemområden samt de åtgärder som i förekommande fall vidtogs.

- Utbildningarna i arbetsmiljöfrågor för elever och elevskyddsombud bör ses över och preciseras.
Skolverket konstaterar i rapporten att dess föreskriftsbemyndigande inte omfattar utbildning i arbetsmiljöfrågor. Däremot ansåg sig Skolverket kunna föreskriva om elevernas rätt till information, vilket alltså regleras i föreskrifterna.
- Det bör framgå att elevmedverkan genom elevskyddsombud skall erbjudas oberoende av under vilken benämning man bedriver skyddsverksamheten/arbetsmiljöarbetet. Samverkansavtalen har i många fall exempelvis förlagt skyddskommittémöten till samverkansmöten. Dessutom bör dessa möten läggas upp så att elevernas medverkan underlättas.

Skolverket föreslog därför en bestämmelse om att reglerna om elevers medverkan i skolans arbetsmiljöarbete skall gälla oberoende av vilken benämning som används när arbetsmiljöarbetet bedrivs på skolan. Denna bestämmelse kom dock inte med i de slutliga föreskrifterna. Däremot föreskrivs där att arbetsmiljöarbetet skall organiseras och bedrivas så att elevskyddsombudens deltagande underlättas.

- Det måste skapas förutsättningar att ta tillvara det engagemang och intresse som finns hos eleverna att delta i beslut som rör arbetsmiljö både i fysiska och psykosociala frågor.

I föreskrifterna görs en hänvisning till 4 § i SAM-föreskrifterna, i syfte att beakta förarbetenas intentioner att elevskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden.

I föreskrifterna finns också en bestämmelse om att elevskyddsombuden skall ge möjlighet att regelbundet framföra synpunkter på arbetsmiljön till rektor. Avsikten var att ge elevskyddsombuden en kanal in i beslutsprocesserna kring arbetsmiljöfrågor motsvarande den som personalens skyddsombud har genom sin rätt att sammankalla skyddskommittémöten och lägga förslag till dessa.

Skolverket pekade också på följande områden där lagstiftningen om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet skulle kunna ses över.

- Frågan om att ge elevskyddsombuden en starkare ställning är mycket angelägen. Ett konkret exempel på behovet av en översyn av lagstiftningen är att Skolverkets bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter för elevskyddsombud begränsas till 6 kap. 17 § första stycket AML. Detta medför att föreskrifterna bara kan behandla delar av elevskyddsombudens verksamhet.
- Valet av elevskyddsombud skulle kunna knytas till redan befintliga elevdemokratiska fora på skolorna.
- Begreppet skyddsverksamhet används fortfarande angående elevmedverkan i 6 kap. 17 § AML, trots att det i arbetsmiljöförfattningar i övrigt har ersatts med arbetsmiljöverksamhet eller arbetsmiljöarbete.
- Möjligheten för elevskyddsombud att få stödundervisning är reglerad bara för gymnasiet och reglerna är otydligt formulerade.

- I arbetsmiljöförordningen används uttryck som inte längre förekommer inom skolans regelverk. Bestämmelsen i 6 a § talar om *grundskolans högstadium* och *linje* i gymnasieskolan.

4.5.4 Barnombudsmannens årsrapport 2003

I årsrapporten för 2003 redovisar Barnombudsmannen följande uppgifter från sin undersökning *Rätten att komma till tals*, som genomfördes år 2002 bland 2 000 barn i Sverige.

Av undersökningen framgår att barn och unga i relativt hög utsträckning anser att de kan säga vad de tycker i skolan. Däremot anser barn och unga att de inte i lika hög utsträckning kan vara med och bestämma i skolan. Drygt 30 procent är inte nöjda med sitt inflytande i skolan. I undersökningen beräknas "nöjdhetsvärden" inom olika områden. Inflytandet i skolan får något lägre nöjdhetsvärde än många andra områden – i genomsnitt 74 på en skala från 1 till 100. Barnen i årskurserna 3 och 4 är nöjdast och ungdomarna i årskurserna 8 och 9 minst nöjda på detta område.

När det gäller skolans fysiska miljö är barn och unga inte särskilt nöjda. Nöjdhetsvärdet för den fysiska skolmiljön är i genomsnitt 69 och ett av de områden som får de lägsta värdena. Endast 60 procent är nöjda med den fysiska skolmiljön och sju procent är direkt missnöjda. Eleverna är minst nöjda med skoltoaletterna och skolmaten. De är inte heller särskilt nöjda med skolmatsalen och skolgården. Även här är de yngre barnen mer nöjda än de äldre. Nöjdhetsvärdet för den sociala skolmiljön är i genomsnitt 79, vilket motsvarar medelvärdet för samtliga områden, och som vanligt är värdena lägst i årskurs 8–9 och högre för de yngre barnen.

4.5.5 Skolverkets rapporter om attityder till skolan 2003

Skolverket gör sedan drygt tio år tillbaka regelbundna attitydundersökningar om skolan. År 2004 har Skolverket sammanställt två rapporter om attityder till skolan 2003. I den ena rapporten, *Attityder till skolan 2003*, redovisas elevernas, lärarnas, skolbarnsföräldrarnas och allmänhetens attityder till skolan. Knappt 2 000 elever i årskurs 7–9 och gymnasiet deltog i den undersökningen. Vissa jämförelser görs tillbaka i tiden. I den andra rapporten, *Yngre elevers attityder till skolan 2003*, redovisas för första gången åsikter

från elever i årskurs 4–6. I den åldersgruppen deltog cirka 2 800 elever.

I *Attityder till skolan 2003* står följande.

Resultaten visar på en splittrad bild av synen på den fysiska miljön. Hälften eller drygt hälften är nöjda i alla grupperna, men en relativt stor andel är missnöjda inom varje grupp. Hos både elever och lärare är stress ett stort problem i skolan. Den ökning av stress som Skolverket såg i mätningen år 2000 har befasts i 2003 års mätning. Upplevd stress har gått ned i åldrarna och skillnaderna mellan pojkar och flickor har förstärkts. I undersökningen år 1997 menade var femte grundskoleelev att de alltid eller oftast var stressade i skolan, 2003 menar var tredje grundskoleelev samma sak. År 2003 svarar varannan flicka och var femte pojke att de känner sig stressade i skolan.

Elevernas uppfattade möjlighet till inflytande har i stort sett varit oförändrad sedan år 1997. De förändringar som skett under tioårsperioden skedde mellan år 1993 och 1997. Då ökade andelen elever som upplevde sig ha inflytande, framförallt över den pedagogiska verksamheten. En majoritet av eleverna vill vara med och påverka men det är bara på två områden, val av skola och arbetssätt, som fler än hälften av eleverna anser sig kunna påverka. Framför allt är det just valet av skola och arbetssätt som eleverna vill kunna påverka och det är också på dessa områden som avståndet mellan att vilja och kunna påverka är minst. Läxor och prov samt vad man får lära sig i skolan är områden där många uttrycker en vilja att kunna påverka och där avståndet mellan att vilja och kunna är stort. När det gäller elevernas uppfattning om hur mycket de kan påverka finns skillnader mellan skolformerna, till exempel anser gymnasieeleverna att de kan påverka arbetssätt samt läxor och prov mer än grundskoleeleverna. Drygt hälften av eleverna tycker att deras inflytande i skolan bör öka. Flickor vill påverka mer än pojkar på de flesta områden.

Sedan år 2000 har andelen lärare som tycker att elevernas inflytande skall öka minskat från 57 till 51 procent. Betydligt färre lärare tycker år 2003 att eleverna klarar att ta det ansvar som krävs för mer inflytande i skolan jämfört med år 1997. Endast drygt två av tio lärare tycker att eleverna klarar att ta det ansvar som krävs för mer inflytande i skolan, sex av tio instämmer inte i påståendet. Det är en mindre andel av lärarna som tycker att eleverna borde ha mer inflytande över de yttre förutsättningarna för verksamheten, såsom skolmiljön och resursanvändningen, och en större andel som

tycker att eleverna borde ha inflytande över arbetssätt och vad de ska lära sig. Även bland skolbarnsföräldrarna är trenden en minskad tilltro till att eleverna klarar att ta det ansvar som krävs för ökat inflytande.

Av rapporten *Yngre elevers attityder till skolan 2003* framgår att de allra flesta trivs bra i skolan men att det också finns problemområden. Mer än var sjätte elev i årskurs 4–6 känner sig stressad i skolan varje dag eller flera gånger i veckan. Var sjätte elev är rädd för andra elever på skolan och 12 procent är rädda för en eller flera lärare. Fyra procent känner sig mobbade av andra elever, medan en procent av eleverna känner sig mobbade av sin lärare. Om elevinflytande sägs bl.a. följande. Fler än hälften av eleverna upplever att de ofta eller ibland får vara med och bestämma om hur de ska arbeta i skolan, hur de ska ha det i klassrummet, om klassfest och klassresa. Minst andel av eleverna upplever att de får vara med och bestämma om schema och skolmaten. Förhållandevis många elever är dock osäkra på hur ofta de får vara med och bestämma om olika saker i skolan och även elever i samma klass kan ha olika uppfattning om detta. Ju oftare eleverna upplever att de får vara med och bestämma om en viss sak i skolan, desto vanligare är det att de bedömer denna sak som bra.

Skolverkets enkät till de yngre eleverna avslutades med en öppen fråga där eleverna fick ta upp viktiga frågor. Flera elever skrev här om elevinflytande. Dessa var alla överens om att de vill vara med och bestämma om mer i skolan än de får göra i dag. De vill vara med och bestämma om skolgården, skolmaten, raster, ordningsregler, schema och arbetssätten i olika ämnen.

4.5.6 Skolverkets årsrapport från utbildningsinspektionen 2004

I Skolverkets rapport *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten* anges följande i fråga om samverkan mellan elever och skola.

När det gäller grundskolan är en vanlig uppfattning hos inspektörerna att skolan inte i tillräcklig omfattning samverkar med föräldrar och elever i arbetet med normer och förhållningssätt eller om den fysiska och psykosociala arbetsmiljön i övrigt. I gymnasieskolan brister samverkan mellan elever och skola i flera avseenden. Mer än var fjärde inspekterad gymnasieskola har bedömts behöva

förbättra sitt arbete med att upprätthålla formella samverkansorgan. Även bland de studerande i vuxenutbildningen förekommer brister i skolornas sätt att samverka med de studerande i arbetet med normer, förhållningssätt och om den fysiska och psykosociala arbetsmiljön i övrigt.

4.5.7 Barnombudsmannens rapport år 2006 om arbetsmiljön i skolan

Barnombudsmannen har i början av 2006 gett ut en rapport om arbetsmiljön i skolan.⁷ Rapporten bygger på en enkät om arbetsmiljön i skolan som besvarades av Barnombudsmannens kontaktklasser under hösten 2004. Knappt 800 personer svarade på enkäten, varav 49 procent pojkar och 51 procent flickor. Av dessa gick 96 procent i grundskolan och fyra procent i gymnasieskolan. De flesta gick i årskurserna 7–9 medan knappt en tredjedel var 12 år eller yngre.

I enkätundersökningen ställdes bl.a. frågor angående elevskyddsombuden på skolan. I rapporten redovisas resultatet så här.

Resultatet från vår enkät är nedslående. 59 procent av eleverna i kontaktklasserna vet inte om det finns elevskyddsombud på deras skola. Med tanke på att 70 procent av de svarande går i årskurserna 7–9 är siffrorna anmärkningsvärda. Det är en större andel flickor än pojkar som inte vet om det finns elevskyddsombud på deras skola – 65 respektive 53 procent. Hälften i åldersgruppen 15 år och äldre vet inte om det finns elevskyddsombud på deras skola jämfört med två av tre i de två yngre åldersgrupperna

Fem procent uppger att de inte har något elevskyddsombud på sin skola. 29 procent har dock elevskyddsombud som fungerar bra medan 7 procent har elevskyddsombud som inte fungerar särskilt bra. 16 procent i den äldsta åldersgruppen tycker inte att elevskyddsombuden på deras skola fungerar särskilt bra.

I rapporten upprepar Barnombudsmannen de förslag till förändringar i arbetsmiljölagen som framställts i de tidigare årsrapporterna (se avsnitt 4.4.2 ovan). I fråga om elevskyddsombudens befogenheter framförs att elevskyddsombuden måste få samma rättigheter som andra skyddsombud, såsom rösträtt på skyddskommittémöten och stoppningsrätt.

⁷ "Vill man gå på toa ligger man illa till", Om arbetsmiljön i skolan, BR2006:01.

4.5.8 Arbetsmiljöverkets kartläggning av universitet och högskolor

Arbetsmiljöverket har under 2005 genomfört en kartläggning av studenternas medverkan i arbetsmiljöarbetet på landets samtliga 48 universitet och högskolor. Undersökningen skedde i form av en enkät som besvarades av arbetsgivare, personalens skyddsombud och elevskyddsombud. En rapport från kartläggningen färdigställdes i februari 2006.

I rapporten anges generellt att antalet elevskyddsombud på de flesta universitet och högskolor är så pass få att en övergripande påverkan på arbetsmiljöfrågorna troligen får ses som ganska ringa. Enligt undersökningen finns det vid åtta av de tio största universiteterna och högskolorna mellan noll och tio elevskyddsombud.⁸ Ett universitet utmärker sig med 40 elevskyddsombud. Antalet elevskyddsombud kan jämföras med undersökningens uppgifter om antalet skyddsombud för personalen vid samma universitet och högskolor; vid hälften av dessa finns över 100 skyddsombud (då skall också beaktas att de studerande är många gånger fler till antalet än arbetstagarna).

I ett avsnitt i rapporten där resultaten diskuteras konstateras bl.a. följande. Svaren visade tydligt att systemet med elevskyddsombud fungerar bristfälligt på de flesta universitet och högskolor. Endast fem av universiteterna och högskolorna anger att de ger elevskyddsombuden en arbetsmiljöutbildning trots att det är tydligt i arbetsmiljölagen att arbetsgivaren skall se till att ombuden får den utbildning de behöver. En slutsats beträffande studenterna är att de i de flesta fall inte är integrerade i det arbetsmiljöarbete som pågår. Det finns skäl att ta den kritik som representanterna för studentkårerna framför på allvar. Det finns två utgångspunkter i kritiken. Den ena är att det sätt som lagstiftningen slår samman begreppet elevskyddsombud för myndiga studenter på universitet/högskolor och elever från och med årskurs 7 kan bidra till att rollen inte tas på allvar på universitet och högskolor. Den andra delen är att elevskyddsombuden inte har någon egen möjlighet att påkalla Arbetsmiljöverkets uppmärksamhet genom att åberopa 6 kap. 6 a och 7 §§ AML. Elevskyddsombuden är dessutom att betrakta som adjunge-

⁸ Det anges dock i rapporten att det kan finnas en felkälla i denna statistik beroende på att de som svarat inte har kännedom om antalet elevskyddsombud, samt att ett universitet har påtalat i efterhand att svaret angående antal elevskyddsombud är helt felaktigt.

rade ledamöter i skyddskommittéer och har därför ingen förslagsrätt i formell mening.

Arbetsmiljöverket har beslutat att universitets- och högskolestudenternas arbetsmiljö skall vara en prioriterad fråga under hela år 2006. Samtliga distrikt skall göra inspektioner och undersökningen är tänkt att ligga till grund för dessa inspektioner.

4.6 Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet

Under utredningsarbetet har hämtats in synpunkter om elevrepresentanternas befogenheter från organisationer på arbetsmarknaden och från några berörda myndigheter. I syfte att få in synpunkter från barn och unga har vi haft möten med flera elev- och studentorganisationer samt några enskilda studerande. Vi har även varit med och diskuterat frågor kring elevskyddsombud vid ett ungdomsråd hos Barnombudsmannen och vid ett möte med Socialdepartementets barn- och ungdomsreferensgrupp. Frågor om arbetsmiljö och inflytande har också tagits upp med ett par skolklasser i årskurs 4–5. Slutligen har några elev- och studentorganisationer skrivit till utredningen på eget initiativ.

Här följer en sammanfattning av vad som framförts i dessa olika sammanhang.

Sveriges Kommuner och Landsting

Bristerna i systemet med elevrepresentanter i arbetsmiljöfrågor rör tillämpningen av bestämmelserna i den praktiska verksamheten snarare än brister i själva regleringen kring elevrepresentanterna. Utifrån denna bedömning är en förändring av elevrepresentanternas befogenheter enligt Sveriges Kommuner och Landstings mening inte nödvändig, utan den befintliga regleringen ger dessa representanter ett tillräckligt inflytande. En förstärkning av deras roll i arbetsmiljöarbetet inom skolan sker bäst genom arbete med att förbättra det sätt på vilket arbetsmiljöarbetet bedrivs rent praktiskt vid de enskilda skolorna.

Sveriges Kommuner och Landsting menar att det inte finns anledning att införa ytterligare en skyddsombudskategori eller krav på att elever upp till årskurs sex skall utse elevskyddsombud. Inte

heller delas Barnsäkerhetsdelegationens uppfattning att 8 a § AMF bör ändras så att elevskyddsombuden ges en rösträtt i skydds-kommittéfrågor som rör elevernas arbetsmiljö.

Medverkan i arbetsmiljöarbetet är till viss del en utbildning inom arbetsmiljöområdet och det skyddsarbete som bedrivs för eleverna. Det finns därför ingen självklarhet i att eleverna skall ha samma rättigheter och möjligheter som övriga ledamöter redan från start. Vissa rättigheter och möjligheter bör tillkomma eleverna allt eftersom deras mognad och erfarenhet ökar.

SACO

Beträffande elevskyddsombud vid universitet och högskolor är problemet snarast att man inte känner till att rättigheten att utse elevskyddsombud finns, att dessa har rätt till utbildning och ledighet för uppdraget, vilket stöd man har för att driva frågor och så vidare.

Lärarnas Riksförbund/SACO

Elever i skolåldern skall tränas i medverkan och ansvarstagande. De yngre barnen från förskoleklassen till årskurs 6 bör därför beredas rätt att utse elevskyddsombud. Elevskyddsombuden bör dessutom beredas möjlighet till att få framlägga förslag, vilket till stor del redan är praxis. Det är däremot inte lämpligt att låta elever få utökade befogenheter rörande stoppningsrätt eller att delta i omröstningar. Detta kan få negativa konsekvenser för avtalsfrågor som rör överenskommelser om till exempel arbetstid och arbetsmiljö för avtalsbundna arbetstagare. Elever kan inte förväntas ha den fulla kunskapen om konsekvenser av sina beslut för andra arbetstagare i skolan.

När det gäller de yngre eleverna rör sig arbetsmiljöfrågorna om den fysiska miljön medan det för de äldre eleverna kan röra sig lika mycket om arbetsmiljöaspekter med konsekvenser för studiensituationen. I det senare fallet sammanfaller lärarnas och elevernas intressen medan lösningsförslagen kan variera. Lärarna har det fulla ansvaret för alla elevers inlärningsituation. Eleverna kan inte förväntas ha den fulla kunskapen om vilka pedagogiska lösningar som gynnar alla elever i verksamheten.

Skolledarna/SACO

Svårigheterna när det gäller elevskyddsombudens deltagande i arbetsmiljöarbetet ligger enligt förbundets uppfattning inte i regelverket utan i tillämpningen av detsamma. Den höjning av ambitionsnivån som Skolverkets föreskrifter om elevskyddsombud innebar, liksom samarbetet mellan Arbetsmiljöverket och Skolverket i initieringen av reglerna, har ännu inte visat det slutgiltiga resultatet. Organisationen av skolans arbetsmiljöarbete och skyddskommittéarbete måste anpassas till eleverna och elevskyddsombudens möjligheter att delta. Det innebär också att olika sorters utbildningsinsatser krävs. För att genomföra detta krävs inte ändringar av arbetsmiljölagen.

(Se även Skolledarnas synpunkter om de små barnen, redovisade i föregående kapitel om förskola och fritidshem.)

TCO

TCO anser att det finns brister med nuvarande system med elevrepresentanter i arbetsmiljöfrågor. Eleverna är engagerade, men de hinner inte se resultatet av sitt inflytande. Därtill tar inte alltid skolledningen de organisatoriska frågorna på allvar. Det kan förhoppningsvis bli en bättre återkoppling om man mer aktivt börjar i yngre år. Med anledning av förslagen från Barnombudsmannen och Barnsäkerhetsdelegationen anser TCO att elevinflytandet kan kompletteras med elevskyddsombud från förskoleklassen till år 6.

Därtill anser Lärarförbundet att elevskyddsombuden bör få utökade rättigheter att känna delaktighet i det systematiska arbetsmiljöarbetet och skyddskommittéarbetet, dock med den begränsning som följer beroende på begränsad kompetens och med anledning av ett begränsat företräderskap.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har i huvudsak följande synpunkter på Barnombudsmannens och Barnsäkerhetsdelegationens förslag.

Arbetsmiljöverket anser inte att elevskyddsombud skall utses från förskoleklass. Om barn under 12 år ges samma rättigheter som vuxna i 6 kap. AML så urholkas det kapitlet. Skyddsverksamheten skall drivas seriöst av kunniga personer. Barnen riskerar att endast

bli en sorts gisslan som inte har så mycket att sätta emot utan får acceptera allt. Arbetsmiljöverket är också tveksamt till att barn i förskola och fritids behöver särskilda barnskyddsombud som har samma ställning som skyddsombud.

Barn – elever – lärare – övrig personal – skolledning är alla varandras arbetsmiljö. De påverkas av varandra och det som är dåligt för den ena är oftast dåligt för den andra. Vad skolan i stället behöver bli bättre på är att ta med ett barn/elev-perspektiv i sina beslut. På skolan måste man också bli bättre på att lyssna till eleverna. Arbetsmiljöverket tror inte att man löser de bristerna i skolan med utökade befogenheter för yngre barn och elever. Det är vuxna som måste ta ansvar. En professionell förskolelärare borde se till såväl sin egen som barnens arbetsmiljö. Då konflikter uppstår mellan elev och lärare bör eleven få stöd av ett vuxet ombud; skol-sköterska, kurator, skolpsykolog eller annan.

Arbetsmiljöverket håller med om att elevskyddsombudens roll bör stärkas. De skall ha förslags- och rösträtt i skyddskommittén. Vuxenstuderande kan behöva få en egen beteckning på rollen (de ser sig inte som elever). Utbildningen av elevskyddsombud måste förbättras.

Arbetsmiljöverket anser däremot inte att elever skall ha stoppningsrätt. De har inte utbildning och erfarenhet för att avgöra om det är omedelbar risk för ohälsa och olycksfall.

Sammanfattningsvis anser Arbetsmiljöverket att det är bättre att stärka barns och elevers arbetsmiljö genom bättre utbildning i barnperspektiv och arbetsmiljö på förskole- och lärarutbildningar. Sedan bör förskola och skola lära ut arbetsmiljö i etapper efter barnens mognad genom att börja i förskolan med att lära barnen respekt och att inte uppföra sig störande gentemot kamraterna.

Skolverket

Såväl Barnombudsmannen som Barnsäkerhetsdelegationen föreslår att även elever från förskoleklassen upp till årskurs sex skall ges rätt att utse elevskyddsombud, att dessa barn skall företrädas av vuxna "barnskyddsombud" samt att elevskyddsombudens roll skall stärkas. Skolverket är av uppfattningen att arbetsmiljölagen som den är utformad i dag på många sätt är dåligt anpassad till de förhållanden som är specifika för just skolan och dess uppdrag att

undervisa och fostra barn och unga (se vidare vad Skolverket har anfört om detta i föregående kapitel om förskola och fritidshem).

En sådan utvidgning av arbetsmiljölagen som Barnombudsmannen och Barnsäkerhetsdelegationen föreslår, uppfattar Skolverket därför som lämplig bara om alternativa vägar att nå dessa mål inte är tänkbara. Om utredningen ändå skulle välja att gå vidare med dessa förslag föreslår Skolverket att följande synpunkter beaktas.

Barnskyddsombud

Den av Skollagskommittén föreslagna elevhälsan kommer att stärka arbetet med att främja en god arbetsmiljö även i förskola och fritidshem. Kommunerna utvecklar redan olika arbetssätt för elevhälsa. Vidare pågår ett särskilt lagstiftningsarbete vid sidan om en ny skollag som syftar till att skärpa kommunernas, rektors och personalens åligganden avseende arbetet med kränkande behandling och som omfattar barn i förskola, fritidshem och skola.

Skolverket anser att denna fråga i synnerhet behöver utredas ytterligare. Exempel på frågor som uppkommer är följande: Är tanken att barnskyddsombuden skall utföra de uppgifter som anges för arbetstagare i arbetsmiljölagstiftningen? Vilka rättigheter skall barnskyddsombudet ha? Vad händer om elevskyddsombud och barnskyddsombud har olika uppfattningar i en arbetsmiljöfråga?

Elevskyddsombud från förskoleklassen

Elevernas rätt till inflytande i skolan finns redan i dag reglerad både i skol- och arbetsmiljölagstiftning. Denna rätt förstärks ytterligare i Skollagskommitténs förslag där elevernas representanter också ges rätt till information inför exempelvis förändringar av verksamheter. En utökning av rättigheterna utöver detta måste enligt Skolverkets bedömning sättas i relation till hur arbetet med elevskyddsombud har fungerat så här långt. Hänsyn måste också tas till vilka förutsättningar yngre barn har att göra den typ av bedömningar och avvägningar som ingår i arbetsmiljöarbetet. Skolverket bedömer därför att en sådan ändring, om den ändå införs, måste göras i form av en stegvis ökning av elevskyddsombudens ansvar och befogenheter i takt med stigande ålder och mognad och med ett fortlöpande vuxenstöd. De relativt omfattande kostnaderna för dessa förändringar måste då också tas i beaktande.

Ökade befogenheter för elevskyddsombuden

Skolverket ställer sig positivt till att elevskyddsombuden får ökade befogenheter och föreslår att följande förslag beaktas av utredningen. För elevskyddsombud från årskurs 7 till och med gymnasiet bör ökade befogenheter jämfört med i dag övervägas. Elevskyddsombuden bör få rätt att lägga förslag och att rösta vid skyddskommittésammanträden.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen vidhåller tidigare lagda förslag. Notera att förslaget om att elevskyddsombuden skall få en förstärkt roll bl.a. innebär att de skall ges förslags- och beslutanderätt i skyddskommittéerna samt utbildning och relevanta kunskaper i arbetsmiljöarbetet.

Vidare vill Barnombudsmannen framhålla att genom att ge barn och unga ett reellt inflytande i arbetsmiljöarbetet stärks också deras rätt till säkra och utvecklande miljöer. Eleverna känner många gånger själva bättre till de brister och faror som finns i skolmiljön än de vuxna som finns i skolan.

Elev- och studentorganisationer m.fl.

Både vid *ungdomsrådet hos Barnombudsmannen* och vid mötet med *Socialdepartementets barn- och ungdomsreferensgrupp* var det många barn och ungdomar som framförde synpunkter om att ingen tar elevskyddsombuden på allvar, att elevskyddsombuden och deras arbete inte märks av på deras skola och att elevskyddsombuden inte har någon makt att påverka. Flera av eleverna ansåg att elevskyddsombuden bör få ökade rättigheter såsom förslags- och rösträtt. Vidare efterfrågades mera information kring verksamheten och utbildning för elevskyddsombuden. I de *skolklasser i årskurs 4–5* som vi träffat trodde en klar majoritet av eleverna att skolan bryr sig om vad de tycker om arbetsmiljön. De flesta av eleverna i dessa klasser skulle vilja vara med och bestämma mera över sin egen arbetsmiljö än de gör i dag.

Vid ett möte med utredningen där representanter för *Sveriges Elevråd – SVEA samt Elevorganisationen i Sverige* deltog lämnades bland andra följande synpunkter.

Gränserna mellan Arbetsmiljöverkets och Skolverkets tillsyn är oklar och det är svårt för elever och elevskyddsombud att veta vart de skall vända sig för att påtala problem med t.ex. skollokaler. Problemet med systemet med elevskyddsombud är inte så mycket själva reglerna, utan att det brister i genomförandet av dessa. Ett stort problem är att elevskyddsombud inte får tillräcklig utbildning i arbetsmiljöfrågor, inbegripet information om sina rättigheter som elevskyddsombud. Det brister också i kunskaper redan hos rektorer och lärare, vilket i sin tur bidrar till att eleverna inte får någon utbildning på området. Elevskyddsombud har särskilda problem eftersom de inte har någon facklig organisation bakom sig som kan ge stöd i olika former, såsom exempelvis utbildning och annan information. Det är viktigt med samverkan mellan lärarnas och elevernas skyddsorganisationer, men det finns också en risk med att arbetsmiljöfrågor avseende elever och lärare behandlas i samma forum eftersom det kan leda till att frågorna behandlas mera på lärarnas villkor.

Ett sätt att göra rollen som elevskyddsombud mera attraktiv skulle kunna vara att utbildning på arbetsmiljöområdet och arbetet som elevskyddsombud fick tillgodoräknas inom skolarbetet, dvs. som ett ämne som genomförs på ordinarie skoltid och ger rätt till betyg. Det krävs en attitydförändring hos lärare och skolledning till detta arbete och det är viktigt att betygen i andra ämnen inte påverkas negativt av elevens arbetsmiljöarbete. Elevskyddsombuden borde kanske knytas samman med elevråden och utses genom elevrådsrepresentanter.

SVEA har också gett oss ett dokument som beskriver hur SVEA vill förbättra elevskyddsombudens situation, där i huvudsak följande framförs. Målet är att elevskyddsombuden skall likställas med de vuxna skyddsombuden i arbetsmiljölagen. För att detta skall fungera krävs:

- bestämmelser kring elevskyddsombudens utbildning, så att alla får en tillräckligt bra utbildning för att klara sitt uppdrag
- att elevskyddsombud och vuxna skyddsombud hittar en modell för överlämning när elevskyddsombuden byts, för att åstadkomma kontinuitet i arbetet
- elevskyddsombuden, som inte har fackförbund, behöver någon annan typ av organiserat stöd och resurser för detta
- arbetsmiljölagen behöver skrivas om för att anpassas till skolan, genom ett eget kapitel eller en helt egen lag för skolan.

Vid ett möte med representanter för *Sveriges förenade studentkårer*, *Elevkårernas Centralorganisation*, *Stockholms studentkårers centralorganisation* och några enskilda *KY-studenter* (KY = kvalificerad yrkesutbildning) framkom i huvudsak följande synpunkter.

En uppdelning av elevskyddsombud och studerandeskyddsombud behövs. Studerande bör ges samma rättigheter och skyldigheter som vanliga skyddsombud, såsom stoppningsrätt och rösträtt. Ett ansvarsskydd för studerandeskyddsombud som exempelvis felaktigt stoppar arbetet kan ordnas, eventuellt skulle studentkåren kunna ha någon försäkring. Framförallt krävs det utbildning för att fel inte skall begås. Det är ett problem att studenterna saknar kunskaper om gällande regler på området – inbegripet sina rättigheter som elevskyddsombud – vilket leder till att de inte kan påverka arbetsmiljön. Inte heller utbildningsanordnarna och lärarna vet vad som gäller för studenterna på detta område. Det skulle därför underlätta om studenterna omfattades av samma regler som vanliga skyddsombud.

När det gäller möjligheterna till samverkan mellan studerande och anställda i arbetsmiljöarbetet på detta område är ett problem att studerande och doktorander är i en stark beroendeställning till lärare och handledare. Detta är ytterligare ett skäl för att studerande bör få samma rättigheter som vanliga skyddsombud. I frågan om val av elevskyddsombud anser Sveriges förenade studentkårer att det fungerar bra på deras område eftersom det är lagstadgat att valet sker via studentkåren. På Elevkårernas centralorganisations område (i huvudsak komvux, folkhögskola och KY) finns inga regler om val och de har stora problem att rekrytera elevskyddsombud, bl.a. på grund av att många studenter läser korta kurser, på distans eller dylikt.

Stockholms studentkårers centralorganisation har i en skrivelse till utredningen framställt följande förslag. Elevskyddsombuden för studerande på eftergymnasiala utbildningar bör kunna få samma befogenheter och skyldigheter som vanliga skyddsombud. Eftersom det är oklart hur elevskyddsombuden skall utses bör det i arbetsmiljöförordningen finnas en bestämmelse om att elevskyddsombud för studerande på statliga universitet och högskolor utses på samma sätt som anges beträffande studentrepresentanter i 1 kap. 7 § högskoleförordningen. I 18 b § AMF bör även KY-myndigheten omfattas av bemyndigandet så att de kan besluta föreskrifter för arbetsmiljöarbete för studerande på kvalificerade yrkesutbildningar. Uttrycket "elever" i arbetsmiljölagstiftningen bör bytas

mot exempelvis ”studerande”, som bättre täcker in även studenter på universitet och högskolor.

Lunds Doktorandkår och Sveriges förenade studentkårer har i en gemensam skrivelse till utredningen pekat på att många av doktoranderna – cirka 16 procent – inte räknas som anställda. Det framhålls att dessa doktorander därmed inte har samma rättigheter att medverka i arbetsmiljöarbetet som de doktorander som har anställning, utan att de i stället omfattas av systemet med elevskyddsombud. I skrivelsen påtalas flera arbetsmiljöproblem för doktorander och anges att doktorandernas möjligheter till inflytande över sin arbetsmiljö kan förbättras om elevskyddsombudens rättigheter stärks. *Lunds Doktorandkår och Sveriges förenade studentkårer* menar att alla doktorander bör ha samma rättigheter som anställda inom högskolan att medverka i arbetsmiljöarbetet.

4.7 Överväganden och förslag

4.7.1 Problembild och allmänna utgångspunkter

Tanken när systemet med elevskyddsombud infördes år 1990 var att elevskyddsombuden skulle ges möjlighet att medverka i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden, bl.a. genom att delta i planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållandena i övrigt. Elevskyddsombuden skulle i den dagliga verksamheten kunna observera, kanalisera och hjälpa till med lösning av arbetsmiljöfrågor. Det ansågs också viktigt att eleverna var med i de diskussioner om skolans arbetsmiljö som förs i skyddskommittéerna.⁹

Av de ovan redovisade undersökningarna med anknytning till elevers och andra studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet samt av de synpunkter som framförts under utredningsarbetet framgår att systemet med elevskyddsombud inte har fungerat som det var avsett. En mängd brister med systemet har förekommit i praktiken. Således har framkommit att det inte alltid finns elevskyddsombud där det skall finnas, att det finns stora brister i fråga om information och utbildning, att de elevskyddsombud som finns ofta inte deltar i arbetsmiljöarbetet i avsedd omfattning och att elevskyddsombud upplever att de inte tas på allvar. Vidare förekommer att elevskyddsombud helt utesluts från diskussionerna i skydds-

⁹ Prop. 1989/90:61 s. 9.

kommittén till följd av att arbetsgivare och arbetstagare beslutat att samverkan inte skall ske i skyddskommitté utan i samverkansgrupp eller dylikt samverkansorgan.

En bidragande orsak till svårigheter på detta område har varit att det tidigare inte utfärdats några föreskrifter för verkställighet av elevskyddsombudens medverkan på det sätt som förutsattes när reglerna infördes. Detta har inneburit att det saknats övergripande riktlinjer för hur skolorna skall arbeta med elevernas medverkan i arbetsmiljöarbetet.¹⁰ Skolverket har emellertid i samråd med Arbetsmiljöverket utarbetat sådana föreskrifter nyligen.¹¹ Därigenom kommer en del av tillämpningsproblemen kring det nuvarande systemet med elevskyddsombud sannolikt att försvinna. Fortfarande har dock inga föreskrifter utfärdats av universitet och högskolor. På området för kvalificerad yrkesutbildning finns inte ens möjlighet att utfärda föreskrifter eftersom KY-myndigheten inte omfattas av bemyndigandet i arbetsmiljöförordningen.

En del av problemen med att tillämpa arbetsmiljölagens system med elevskyddsombud hänger samman med att arbetsmiljölagen primärt är utformad för relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare och till stor del utgår från att arbetstagarna får stöd av en arbetstagarorganisation. Förhållandena för elever och studerande skiljer sig från arbetstagarnas situation på flera sätt, vilket gör att arbetsmiljölagen oundvikligen passar mindre bra på utbildningsområdet. Denna problematik har behandlats i kapitlet som handlar om huruvida arbetsmiljölagen bör utvidgas till barn i förskola och fritidshem och är en starkt bidragande orsak till att vi inte föreslår en sådan utvidgning. En naturlig följdfråga blir då om det är lämpligt att arbetsmiljölagen över huvud taget omfattar personer som genomgår utbildning. Ett alternativ skulle till exempel kunna tänkas vara att frågor om elevers och studerandes arbetsmiljö samt deras inflytande i arbetsmiljöfrågor i stället regleras i utbildningsväsendets författningar. Sådana tankegångar har också framförts under utredningsarbetet.

Mot bakgrund av det angivna skall framhållas att utredningsuppdraget går ut på att lämna förslag som stärker elevrepresentanternas möjlighet till inflytande enligt arbetsmiljölagstiftningen. Det är därför redan på grund av uppdragets utformning uteslutet för oss att föreslå att elever och andra studerande nu skall tas bort från

¹⁰ Se prop. 2001/02:14 s. 24.

¹¹ SKOLFS 2004:13. Se mera om dessa i avsnittet *Andra bestämmelser om elevmedverkan och elevinflytande ovan*.

arbetsmiljölagens tillämpningsområde och i stället utforma något helt annat regelverk, exempelvis i skollagstiftningen. Vi har alltså inte övervägt att avskaffa systemet med elevskyddsombud, utan inriktat oss på att i möjlig mån försöka förbättra det nuvarande systemet. Den grundläggande problematiken som hänger samman med att arbetsmiljölagen primärt är utformad för relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare kommer följaktligen inte att helt kunna elimineras.

Ett sådant problemområde som inte kan lösas helt tillfredsställande genom arbetsmiljölagstiftningen gäller frågor kring hur uppdraget som elevskyddsombud påverkar elevernas och de studerandes studier och betyg. Enligt arbetsmiljölagen har elevskyddsombud, i likhet med vanliga skyddsombud, rätt till den ledighet som behövs för uppdraget (6 kap. 18 § AML). Vid tillkomsten av reglerna om elevskyddsombud förutsattes att närmare bestämmelser om ledighet och extraundervisning skulle meddelas genom föreskrifter i skolförfattningarna.¹² Föreskrifter om ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud har i stor utsträckning meddelats i skolförordningar (se hänvisningarna i 18 a § AMF). Rätt till stödundervisning för undervisning som elevskyddsombuden går miste om på grund av uppdraget finns däremot föreskrivet endast på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I förslaget till ny skollag föreslås en generell rätt till kompensationsundervisning för samtliga elevföreträdare.

Även om elevskyddsombuden har rätt till ledighet för uppdraget kvarstår det faktum att uppdraget kan innebära merarbete för eleverna i fråga, eftersom de för att uppnå vissa kunskapskrav kan behöva ta igen förlorad lektionstid – t.ex. genom extra undervisning eller självstudier. Detta gäller även för vuxna studerande på högskoleområdet m.m., där mistad studietid kan inverka negativt på studieresultatet och i sista hand kan tänkas påverka rätten till studiemedel. Under utredningsarbetet har elevorganisationer framfört att ett sätt att göra rollen som elevskyddsombud mera attraktiv skulle kunna vara att utbildning på arbetsmiljöområdet och arbetet som elevskyddsombud får tillgodoräknas inom skolarbetet, dvs. som ett ämne som genomförs på ordinarie skoltid och ger rätt till betyg. Vidare har framhållits att det är viktigt att betygen i andra ämnen inte påverkas negativt av elevens arbetsmiljöarbete. Även representanter för vuxna studerande har pekat på

¹² Prop. 1989/90:61 s. 15.

problemet med att elevskyddsombuden på grund av sitt uppdrag måste ta igen förlorad studietid.

Den problematik som diskuterats här handlar om specifika skol- och studiefrågor såsom innehållet i läroplaner, kunskapskrav, betyg och rätten till studiemedel. Dessa frågor hör inte hemma i arbetsmiljölagstiftningen. I den mån problem att detta slag skulle kunna motverkas genom särskilda bestämmelser får sådana i stället övervägas i författningarna på utbildningsväsendets område, eller möjligen i sådana föreskrifter om elevrepresentanter som kan meddelas med stöd av 18 b § AMF (se avsnitt 4.7.6 om ett utvidgat bemyndigande på det området).

När det gäller den förstärkning av elevrepresentanternas befogenheter som är möjlig att genomföra i arbetsmiljölagstiftningen kan först konstateras att förutsättningarna inte är desamma för alla elever och studerande. Detta har vi beaktat vid våra överväganden, som alltså resulterat i förslag som i flera avseenden skiljer sig mellan olika elever och studerande. De flesta övervägandena och förslagen redovisas därför vid de respektive kategorier vi funnit lämpliga att indela eleverna och övriga studerande i. Dessa tre grupper består av

- de yngre eleverna samt elever i särskola och vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox)
- elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan
- studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna.

Därefter behandlas ett par gemensamma frågor som avser sättet att utse representanter samt frågor om utbildning och bemyndigande att utfärda föreskrifter.

4.7.2 De yngre eleverna samt elever i särskola och särvox

Det kan först konstateras att vi inte lämnar något förslag om att arbetsmiljölagen skall utvidgas till barn i förskola och fritidshem. Det är därför inte aktuellt att skapa något särskilt system för representation i arbetsmiljöfrågor för dessa barn. Formerna för dessa barns inflytande i olika frågor regleras i stället uteslutande i skolagstiftningen.

Barn i förskoleklass och elever till och med årskurs 6 omfattas av stora delar av arbetsmiljölagen, däribland den allmänna bestämmelsen om samverkan i 3 kap. 1 a § AML. Där anges att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Dessa elever omfattas däremot inte av bestämmelserna om elevskyddsombud i 6 kap. 17 § första stycket AML. Således anges i andra stycket samma paragraf att elevmedverkan inte gäller elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning. Samtidigt framhölls i förarbetena till denna lagstiftning att även de yngre barnen utgör en resurs som det gäller att tillvarata samt att de yngre eleverna i takt med sin mognad bör få möjlighet att delta i skolans arbetsmiljöarbete i olika former vid sidan av det organiserade skyddsarbetet.¹³

Barnombudsmannen och Barnsäkerhetsdelegationen har föreslagit att även elever från och med förskoleklass till och med årskurs 6 skall ha rätt att utse elevskyddsombud och att de dessutom skall representeras av vuxna barnskyddsombud.

Enligt vår mening har det inte framkommit omständigheter som leder till slutsatsen att arbetsmiljön för de elever som nu är i fråga (här avses även barn i förskoleklass) skulle förbättras om dessa elever skall utse egna elevskyddsombud i sin åldersgrupp. De tillämpningsproblem som finns med de befintliga elevskyddsombuden skulle sannolikt vara ännu större i denna åldersgrupp. Ansvar för så unga elevers arbetsmiljö bör helt och hållet ligga på vuxna personer, det vill säga i första hand de som ansvarar för skolverksamheten i fråga. Därtill finns Arbetsmiljöverket som tillsynsmyndighet för dessa barns arbetsmiljö, samt den angränsande tillsyn som enligt redovisningen ovan bedrivs av andra myndigheter. Att utse så unga elever till elevskyddsombud kan innebära att de får axla ett ansvar som de inte är mogna för. Vi gör därför ingen annan bedömning än den som gjordes år 1990 när arbetsmiljölagen utvidgades till denna åldersgrupp, det vill säga en formaliserad elevmedverkan genom elevskyddsombud bör inte införas för dessa elever.

Det är emellertid viktigt att de yngre eleverna, såsom framhållits i lagförarbetena, får delta i skolans arbetsmiljöarbete i takt med deras ålder och mognad. Detta framgår enligt vår mening inte tillräckligt tydligt med dagens reglering. Formuleringen i 6 kap. 17 § andra stycket AML, att elevmedverkan inte gäller elever i lägre

¹³ Prop. 1989/90:61 s. 17. Se även specialmotiveringen i propositionen s. 19, där det anges att de yngre eleverna skall ges möjlighet att efter förmåga delta i skolans arbetsmiljöarbete.

årskurs än årskurs 7, ger snarare intrycket att dessa elever inte skall delta i skolans arbetsmiljöarbete över huvud taget.

Vi föreslår därför att det inledningsvis i 6 kap. 17 § AML slås fast en generell rätt för alla som genomgår utbildning att medverka i arbetsmiljöarbetet, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. För de yngre eleverna föreslås därutöver ett särskilt stycke där det anges att omfattningen och utformningen av elevernas deltagande i skolans arbetsmiljöarbete skall anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. Ett sådant deltagande kan då anpassas till en lämplig nivå för barnen i fråga utan att bli betungande för dem. På så sätt kan deras kännedom och åsikter om den egna arbetsmiljön tas till vara. Förhoppningsvis kan detta också ge eleverna vissa förberedande kunskaper och inspiration för framtida engagemang i arbetsmiljöfrågor.

Det som nu sagts bör gälla för barn i förskoleklass och elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan och specialskolan samt för elever i sameskolan (som endast sträcker sig t.o.m. årskurs 6).

För elever i särskola och särsvux kan förutsättningarna för elevmedverkan skifta avsevärt. Vi föreslår därför att även dessa elevers deltagande i arbetsmiljöarbete skall anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. Inget hindrar att systemet med elevskyddsombud tillämpas även bland dessa elever i de fall det är lämpligt med hänsyn till deras förutsättningar.

Beträffande frågan om vuxna barnskyddsombud hänvisas till våra överväganden och bedömningar angående vuxna barnskyddsombud i kapitlet om förskola och fritidshem. Av de skäl som anförts där föreslår vi inte heller att vuxna barnskyddsombud skall införas för elever från och med förskoleklass till och med årskurs 6. Det är bättre att eleverna under dessa år i egen takt börjar lära sig att själva delta i arbetsmiljöarbetet för att sedan kunna träda in som elevskyddsombud från och med årskurs 7.

4.7.3 Elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan

Det nuvarande systemet med elevskyddsombud ser likadant ut för samtliga elever och studerande. Som berörts ovan har vi funnit anledning att behandla elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan i ett eget sam-

manhang, medan studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna tas upp längre fram.

När det gäller elevskyddsombuden i årskurs 7–9 och gymnasieskolan har en stor del av de problem som påtalats under utredningsarbetet varit hänförliga till den praktiska tillämpningen av reglerna i arbetsmiljölagstiftningen snarare än reglerna i sig. Som angetts ovan finns en förhoppning att förbättringar i det avseendet skall ske i och med de föreskrifter om elevskyddsombud som Skolverket nyligen har utfärdat.

Det finns dock en del områden där förbättringar även skulle kunna ske genom författningsändringar.

För det första har framkommit att det finns ett stort behov av att strukturera formerna för utbildningen av elevskyddsombud. För den frågan hänvisas till avsnittet *Frågor om utbildning samt bemyndigande att utfärda föreskrifter* nedan.

Det vore också önskvärt att förbättra elevskyddsombudens möjligheter att delta i diskussionerna i skyddskommittén. Enligt Skolverkets rapport år 2001 om elevinflytande var det enligt rektorerna endast 40 procent av elevskyddsombuden som deltog i antingen skyddskommitté eller samverkansgrupp. Elevskyddsombuden var enligt rapporten osäkra i fråga om vilka arbetsgrupper de tillhör, men cirka 30 procent uppgav att de deltar i skyddskommittén.

Som tidigare angetts förekommer det att elevskyddsombud helt utesluts från diskussionerna i skyddskommittén till följd av att arbetsgivare och arbetstagare beslutat att samverka inte skall ske i skyddskommitté utan i samverkansgrupp eller annat liknande samverkansorgan. Genom vårt förslag till lagstiftning om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML, vilket behandlats närmare i kapitel 2 om anpassning av samverkansreglerna, kommer detta problem att åtgärdas. Det står därmed klart att även elevskyddsombud har rätt att vara med när ett sådant samverkansorgan behandlar frågor som annars ankommer på skyddskommittén.

En annan begränsning för elevskyddsombudens deltagande i skyddskommittén är att elevskyddsombuden enligt nuvarande bestämmelse i 8 a § arbetsmiljöförordningen endast har rätt att närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträden. Enligt Skolverkets föreskrifter om elevskyddsombud har de elevskyddsombud som omfattas av de föreskrifterna dessutom rätt att få sina synpunkter antecknade i protokollet om sådant förs vid skyddskommitténs sammanträden.

Som skäl mot att ge elevskyddsombuden rättigheter i arbetsmiljölagstiftningen som att lägga fram förslag, anteckna avvikande mening till protokollet eller ges beslutanderätt anfördes i förarbetena till bestämmelserna om elevskyddsombud att verksamheten i skyddskommittéerna till stor del regleras i avtal, vilket bl.a. innebär att en skyddskommitté inte är skyldig att föra protokoll vid ett sammanträde om inte detta reglerats i avtal mellan parterna. Vidare konstaterades att elevskyddsombuden är att betrakta som adjungerade ledamöter i skyddskommittén och därför inte kan ha förslagsrätt eller beslutsrätt.¹⁴

Enligt vår mening behöver det förhållandet att verksamheten i skyddskommittéer delvis regleras i avtal mellan parterna inte hindra att elevskyddsombudens roll i skyddskommittén stärks genom lagstiftning. I den mån detta kan tänkas leda till tillämpningsproblem med avtalen kan det i stället vara rimligt att parterna anpassar sina avtal till denna situation på ett sätt som främjar elevskyddsombudens deltagande.

Vi instämmer inte heller i resonemanget att elevskyddsombuden per definition inte skulle kunna få lägga fram förslag eller delta i beslut. Arbetsmiljölagstiftningen ger för övrigt inte några särskilda sådana rättigheter till vanliga ledamöter i skyddskommittén. Skyddskommitténs uppgifter framgår av 6 kap. 9 § AML. Där anges bl.a. att skyddskommittén skall delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Vidare skall skyddskommittén verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden och exempelvis behandla frågor om planering av nya eller ändrade lokaler och arbetsmetoder. Skyddskommittén skall alltså arbeta med just sådana frågor som det var tänkt att elevskyddsombuden skall delta i. När det gäller handläggningsordningen finns endast bestämmelser i 9 § AMF, vars första stycke lyder: ”Kan i skyddskommitté företrädare för arbetsgivare och arbetstagare icke ena sig om beslut, skall på begäran av ledamot frågan hänskjutas till Arbetsmiljöverket, som har att pröva denna i den mån den faller inom området för verkets befogenhet.”

Enligt lagstiftningen är således skyddskommittén att se som ett organ för parternas samråd, diskussioner och överläggningar i arbetsmiljöfrågor. Kommittén skall emellertid också kunna fatta beslut när enighet föreligger mellan parterna i frågor som omfattas

¹⁴ Prop. 1989/90:61 s. 9 f.

av kommitténs kompetens.¹⁵ Därutöver kan kompletterande regler alltså finnas i avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Det som anförts ovan leder oss till slutsatserna att det är viktigt att elevskyddsombuden verkligen tillåts att delta i skyddskommitténs arbete samt att deras möjligheter till medverkan har begränsats onödigt mycket genom den nuvarande regleringen. Utgångspunkten bör i stället vara att elevskyddsombuden i så stor utsträckning som möjligt får medverka vid skyddskommittésammanträden. Vi kan inte se att det är nödvändigt att inskränka elevskyddsombudens rätt att lägga fram förslag eller att generellt utesluta dem från möjligheten att delta i beslut i skyddskommittén. Det skulle emellertid föra för långt om elevskyddsombuden ensamma skulle ha rätt att stoppa beslut i skyddskommittén som samtliga övriga deltagare är överens om. Den därmed sammanhängande rättigheten att enligt 9 § AMF hänskjuta en fråga till Arbetsmiljöverket skall således inte heller tillkomma elevskyddsombuden.

Vi föreslår därför att 8 a § AMF ändras på så sätt att elevskyddsombuden får medverka vid skyddskommittésammanträden, med den enda begränsningen att de inte ensamma har rätt att hindra övriga deltagare från att fatta beslut i skyddskommittén.

Utöver detta föreslås ytterligare några förändringar avseende elevskyddsombuden i arbetsmiljöförordningen.

I fråga om hur många elevskyddsombud som skall utses på grundskolan och i gymnasieskolan bör 6 a § AMF – där det nu talas om högstadium, linje och specialkurs – anpassas till nuvarande system. Två elevskyddsombud bör utses för varje årskurs 7–9 i grundskolan och 7–10 i specialskolan samt för varje nationellt och specialutformat program i gymnasieskolan. Eftersom individuella program kan variera stort i deltagarantal och innehåll bör antalet elevskyddsombud där bestämmas med hänsyn till elevernas antal och arbetsförhållanden.

När elevskyddsombud infördes i lagstiftningen ansågs det som självklart att elevskyddsombuden bör medverka i skyddsronder. I propositionen angavs att detta inte torde kräva någon uttrycklig bestämmelse.¹⁶ Det tycks också vara så att elevskyddsombuden i stor utsträckning deltar på skyddsronder. Vi menar dock att det för tydlighets skull kan anges i 7 § AMF att de skall ges tillfälle att delta vid skyddsronder.

¹⁵ Se Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen s. 209.

¹⁶ Prop. 1989/90:61 s. 9.

Vidare förslås en ändring i 16 § AMF som innebär att även elevskyddsombuden skall kontaktas av tillsynsmyndighet eller besiktningsorgan vid förrättning på arbetsställe. Elevskyddsombuden kan därigenom till exempel ges möjlighet att framföra sina synpunkter på arbetsmiljön för Arbetsmiljöverket under lämpliga former.

Beträffande övriga befogenheter som tillkommer skyddsombud men inte elevskyddsombud, exempelvis stoppningsrätt enligt 6 kap. 7 § AML och rätt till sekretessbelagd information, gör vi samma bedömningar som gjordes vid tillkomsten av elevskyddsombud¹⁷ och föreslår således inga ytterligare utvidgningar.

4.7.4 Studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna

Vuxna studerande bör ha ett eget system med studerandeskyddsombud

Eftersom studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna nästan uteslutande är myndiga personer är vår utgångspunkt att deras representanter i arbetsmiljöfrågor bör kunna ha större befogenheter än elevskyddsombuden i skolan. Samtidigt kan någon fullständig likhet med arbetstagarnas skyddsombud inte uppnås. Detta hänger samman med att det här inte är fråga om en relation mellan arbetsgivare och arbetstagare samt att studeranderepresentanterna inte kan förutsättas ha samma stöd av en facklig organisation som arbetstagare har.

Ett förhållande som påtalats från många håll är att uttrycket *elever* i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen används för samtliga personer som genomgår utbildning. Ordvalet leder knappast tanken till vuxna studerande. För att bättre återspegla att arbetsmiljölagen inte bara gäller för skolelever utan även för vuxna studerande på exempelvis högskola och universitet föreslås att ordet *elever* genomgående kompletteras med *studerande*.

På samma sätt är benämningen elevskyddsombud mindre lämplig för vuxna studerandes representanter i arbetsmiljöfrågor. På grund av detta, och då dessa representanter bör ha andra befogenheter än elevskyddsombuden i grundskolan, specialskolan och gymnasieskolan, är det också lämpligt att de får en annan beteckning. Vi har valt att kalla dem *studerandeskyddsombud*. Det föreslås därför i 6 kap. 17 § AML att studerande på eftergymnasial utbildning och

¹⁷ Se avsnittet ovan om förarbetena till de nuvarande reglerna.

annan utbildning för vuxna skall företrädas i arbetsmiljöarbetet av studerandeskyddsombud. Eftersom det kan förekomma att även enstaka omyndiga personer studerar på dessa nivåer bör föreskrivas att studerandeskyddsombuden skall vara minst 18 år. Behovet av åldersgränsen hänger samman med att studerandeskyddsombuden, enligt vad som kommer framgå nedan, föreslås få avsevärt utökade befogenheter.

När det gäller vilka förstärkningar som bör ske av studerandeskyddsombudens befogenheter, i förhållande till vad som nu gäller för elevskyddsombuden, gör vi följande bedömningar.

Ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML

Studerandeskyddsombuden bör enligt vår mening kunna få samma rättigheter som vanliga skyddsombud enligt 6 kap. 6 a § AML. Det skulle bl.a. innebära att även ett studerandeskyddsombud har rätt att få en prövning hos Arbetsmiljöverket huruvida föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas. I likhet med vanliga skyddsombud måste ett studerandeskyddsombud i sådant fall först vända sig till arbetsgivaren med sin begäran. Även rätten att direkt påkalla skyddskommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga, som följer av paragrafens andra stycke, bör tillkomma studerandeskyddsombuden. Således föreslås att vad som sägs i 6 kap. 6 a § om skyddsombud också skall gälla för studerandeskyddsombud.

En konsekvens om studerandeskyddsombuden får rätt att driva ärenden enligt 6 kap. 6 a § hos Arbetsmiljöverket blir att de också skall kunna överklaga Arbetsmiljöverkets beslut i dessa ärenden. För detta krävs en ändring i 9 kap. 3 § AML angående vem som har rätt att överklaga beslut.

Skyddskommittén

Beslutsordningen i skyddskommittén och andra frågor kring elevrepresentanternas deltagande i skyddskommittén har utvecklats ovan i avsnitt 4.7.3. Slutsatsen blev att elevskyddsombuden bör ges rätt att medverka vid skyddskommitténs sammanträden i större mån än tidigare.

När det gäller studerandeskyddsombud bör ytterligare steg kunna tas. Det är enligt vår mening över huvud taget inte nöd-

vändigt med några restriktioner för studerandeskyddsombudens deltagande i skyddskommittéarbetet. De bör således ha samma rättigheter och skyldigheter som övriga deltagare i skyddskommittén. Vi föreslår därför ett tillägg i 6 kap. 8 § AML om att studerandeskyddsombud skall ingå som ledamöter i skyddskommittén. Studerandeskyddsombuden får själva bestämma vilka av dem som skall ingå i skyddskommittén, varvid två personer kan vara ett lämpligt antal. I undantagsfall kan tänkas att det finns arbetsställen med endast ett studerandeskyddsombud. Självfallet kan det då endast bli fråga om en deltagare. Detta behöver inte anges särskilt i lagen.

I princip skall därmed de regler som gäller för övriga ledamöter i skyddskommittén också gälla för de studerandeskyddsombud som ingår i skyddskommittén. Följaktligen bör även dessa studerandeskyddsombud ges rätt att hänskjuta en tvistig fråga till Arbetsmiljöverket i enlighet med 9 § AMF. Av detta följer också att de skall ha rätt att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut i ett sådant ärende.

Bestämmelsen i 6 kap. 15 § AML om garantier för ledamot i skyddskommitté kan dock inte tillämpas fullt ut för ledamöter som är studerandeskyddsombud. Se mer om detta nedan i avsnittet *Hur skall studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras?*

Beträffande skyddskommittén skall också nämnas att de föreslagna reglerna om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML även kommer studerandeskyddsombuden till godo. I de fall arbetsgivare och arbetstagare beslutat att samverkan skall ske i exempelvis samverkansgrupp i stället för skyddskommitté har studerandeskyddsombuden rätt att ingå i samverkansgruppen på motsvarande sätt.

Rätten till information

Vanliga skyddsombud har enligt 6 kap. 6 § AML rätt till de upplysningar som behövs för ombudets verksamhet. Detta kan gälla även hemlig information. Även en skyddskommittéledamot kan få del av sådana uppgifter om de behandlas i skyddskommittén. Skyddskommittéledamöternas rätt till information anses följa av bestämmelserna om skyddskommitténs uppgifter enligt 6 kap. 9 § AML.

Inom den privata sektorn har skyddsombud och ledamöter i skyddskommitté tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § AML bl.a. för uppgifter om affärsförhållanden och enskilda personliga förhållanden. I fråga om arbetsställen i det allmännas (offentlig) verksamhet gäller i stället bestämmelser i sekretesslagen (1980:100). Grundprincipen är att offentliganställda skall ha samma rätt till information som privatanställda. Att information som är hemlig enligt sekretesslagen kan lämnas till skyddsombud och ledamot i skyddskommitté grundar sig på 14 kap. 7 § första stycket sekretesslagen, där det bl.a. sägs att sekretess enligt vissa paragrafer inte hindrar att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till skyddsombud. Vidare anges att sekretess inte heller hindrar att myndighet lämnar sådan information till ledamot i skyddskommitté som behövs för hans uppdrag. Av andra stycket i samma paragraf följer att om en person som fått uppgifter med stöd av dessa bestämmelser är knuten till myndigheten på sätt som närmare anges i 1 kap. 6 § sekretesslagen, har personen tystnadsplikt för uppgiften i fråga. Om sekretessbelagda uppgifter lämnas till någon som inte är knuten till myndigheten på det sättet får myndigheten enligt 14 kap. 10 § första stycket 2 sekretesslagen ställa upp förbehåll om tystnadsplikt. Brott mot arbetsmiljölagens och sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt sanktioneras genom en ansvarsbestämmelse i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Enligt nuvarande 6 kap. 18 § AML har elevskyddsombuden rätt till den information som behövs för uppdraget med undantag av uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § första stycket AML. I fråga om uppgifter som är föremål för sekretess i det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen. Eftersom elevskyddsombud inte omfattas av inskränkningen i sekretessen enligt 14 kap. 7 § sekretesslagen kan inte hemlig information lämnas ut till elevskyddsombud med stöd av den paragrafen. Motiveringen för denna ordning var i huvudsak att det inte ansågs lämpligt att elevskyddsombuden är närvarande när känsliga frågor om enskilda personliga förhållanden behandlas. Vidare angavs att de sanktionsmöjligheter enligt brottsbalken som följer av brott mot tystnadsplikten också utgör en anledning till varför elevskyddsombuden, som till en del inte är myndiga, inte bör likställas med arbetstagarnas skyddsombud när det gäller rätten till hemlig information.

Förslaget till bestämmelser om studerandeskyddsombud innebär att personer som utses till studerandeskyddsombud skall vara minst

18 år. Samtliga studerandeskyddsombud kommer således att vara tillräckligt gamla för att kunna ställas till ansvar för brott mot tystnadsplikten om det skulle bli aktuellt; straffmyndighet inträder nämligen redan vid 15 års ålder. Vi kan inte heller se att vuxna studerandeskyddsombud skulle vara mindre lämpade än exempelvis vanliga skyddsombud att ta del av eventuella känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden. I sammanhanget kan framhållas att den särskilt stränga sekretessen beträffande elevvård i 7 kap. 9 § sekretesslagen, som togs upp i förarbetena som ett av skälen mot att ge elevskyddsombuden full informationsrätt, inte inskränks enligt 14 kap. 7 § sekretesslagen. Sådan information får alltså ändå inte lämnas ut med stöd av den paragrafen.

Det är också mycket viktigt att de studerandeskyddsombud som ingår i skyddskommittén har samma rätt till information som övriga ledamöter i skyddskommittén, så att deras deltagande i detta arbete inte i praktiken inskränks på grund av att de får bristfällig information.

Vi föreslår därför att studerandeskyddsombuden, i likhet med skyddsombud och övriga ledamöter i skyddskommittén, får en oinskränkt rätt till den information som behövs för uppdraget. När det gäller privat verksamhet innebär detta ändringar i 6 kap. 18 § och 7 kap. 13 § AML. För offentlig verksamhet krävs ändringar i 14 kap. 7 § sekretesslagen. När det gäller frågan om tystnadsplikt i offentlig verksamhet hänvisas till författningskommentaren till 14 kap. 7 § sekretesslagen.

En bestämmelse som sammanhänger med rätten till information är 7 kap. 14 § AML. Där anges att tillsynsmyndighet skall tillställa skyddsombud avskrift av de skriftliga meddelanden i skyddsfrågor som lämnas till ett arbetsställe. Denna informationsskyldighet bör gälla även i förhållande till studerandeskyddsombud. I likhet med vad som nu gäller för skyddsombud kan då studerandeskyddsombud, till följd av den föreslagna ändringen i 14 kap. 7 § sekretesslagen, få sådana meddelanden även om de är sekretessbelagda hos tillsynsorganet enligt 7 kap. 8 § eller 8 kap. 2 § sekretesslagen. I fråga om tystnadsplikt för hemliga uppgifter i sådana meddelanden hänvisas till författningskommentaren till 7 kap. 14 § AML.

Stoppningsrätt enligt 6 kap. 7 § AML

Stoppningsrätten enligt 6 kap. 7 § AML innebär i huvudsak att ett skyddsombud kan avbryta arbete som innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa, om rättelse inte genast kan uppnås genom arbetsgivaren. Beslutet gäller till dess Arbetsmiljöverket hunnit ta ställning i frågan.

När det gäller frågan om elevskyddsombud borde få stoppningsrätt anfördes i förarbetena till bestämmelserna om elevskyddsombud att någon fullständig anpassning till de regler som gäller för arbetstagarnas skyddsombud inte kan ske. Vidare konstaterades att bestämmelser i arbetsmiljölagen som har en i huvudsak arbetsrättslig grund inte kan föras över till elevområdet. Detta ansågs i synnerhet gälla bestämmelsen om stoppningsrätt i 6 kap. 7 § AML. Stoppningsrättens betydelse när det gäller arbetstagare angavs ligga i att upphörande med arbetet inte arbetsrättsligt kan betraktas som arbetsvägran när ett skyddsombud har stoppat arbetet.¹⁸ Elevskyddsombuden fick följaktligen inte stoppningsrätt.

Vi menar att dessa synpunkter fortfarande gör sig gällande i fråga om stoppningsrätten. Härvid vill vi särskilt betona att det framstår som oklart vilken innebörd en stoppningsrätt för studerande egentligen skulle kunna ha. En konsekvens av ett skyddsombudsstopp är, som angetts ovan, att en arbetstagares upphörande med arbetet inte kan betraktas som arbetsvägran. Arbetstagaren kan därmed inte drabbas av arbetsrättsliga sanktioner såsom varning, uppsägning eller avskedande på grund av att han eller hon inte fullgjort sin arbetsplikt. Vidare gäller att en arbetstagare som berörs av ett stopp har rätt till lön även under den tid som stoppet varar, dock under förutsättning att skyddsombudet inte gjort en så allvarlig felbedömning att stoppningsbeslutet får sägas vara fattat utan fog.¹⁹

Det är svårt att se att dessa principer skulle kunna föras över på studieområdet, eftersom de som studerar varken har arbetsplikt eller lön. De arbetsrättsliga sanktioner som en arbetstagare skulle riskera om stoppningsrätten inte fanns kan alltså ändå inte drabba studerande. För studerande som inte deltar i undervisning kan det i stället handla om att de som en följd av detta inte uppfyller utbildningens krav på deltagande i obligatorisk undervisning eller de kunskapskrav som gäller för att få ett visst betyg. Det är emellertid inte

¹⁸ Se prop. 1989/90:61 s. 10.

¹⁹ Se Arbetsdomstolens domar AD 1979 nr 164 och 165.

tänkbart att införa regler i arbetsmiljölagsstiftningen som går ut på att krav på kunskaper och deltagande i undervisning för ett visst betyg eller examen skall efterges om undervisning har stoppats av skäl som hänger samman med arbetsmiljön.

En annan aspekt är att studerandeskyddsombuden inte har samma möjlighet till bistånd av en facklig organisation som skyddsombuden har t.ex. vid bedömningen av huruvida förutsättningar för stoppningsrätt föreligger eller om det skulle bli fråga om skadeståndstalan med anledning av ett skyddsombudsstopp.

Vår bedömning är därför att studerandeskyddsombuden inte bör få stoppningsrätt.

Det skall i detta sammanhang erinras om att den rätt som enligt 3 kap. 4 § andra stycket AML finns för varje enskild arbetstagarare, att tillfälligt låta bli att utföra arbete som han eller hon anser innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, även gäller för studerande.

Det kan också framhållas att vi föreslagit att studerandeskyddsombud skall få samma rätt som vanliga skyddsombud att initiera ärenden hos Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML samt rätt att överklaga sådana beslut av verket. Ett studerandeskyddsombud som anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö kan alltså åtminstone på det sättet få prövat huruvida ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § är befogat.

Hur skall studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras?

Våra förslag går ut på att studerandeskyddsombuden får väsentligt utökade befogenheter och i de flesta avseenden likställs med vanliga skyddsombud och ledamöter i skyddskommitté. Det uppstår därmed också ett särskilt behov av garantier för studerandeskyddsombudens nya ställning. Det finns två olika tänkbara tillvägagångssätt för att skapa sådana garantier.

I enlighet med 7 kap. 1 § AML utövar Arbetsmiljöverket tillsyn över att bestämmelserna om elevskyddsombud följs. När Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn vid skolor etc. ställs därför regelmässigt frågor kring verksamheten med elevskyddsombud. Arbetsmiljöverket brukar också träffa elevrepresentanter vid sina inspektioner. När det gäller studerande på universitet och högskolor kan erinras om att Arbetsmiljöverket har gjort en särskild insats under 2005,

varvid dessa studenters medverkan i arbetsmiljöarbetet har kartlagts (se ovan).

Reglerna i 6 kap. AML kan emellertid inte läggas till grund för föreläggande eller förbud av Arbetsmiljöverket. Denna begränsning härrör från ett uttalande i förarbetena till arbetsmiljölagen och har senare bekräftats i regeringsbeslut.²⁰ Det kan möjligen ifrågasättas huruvida den här begränsningen gäller även i fråga om bestämmelserna om elevskyddsombud, då dessa inte fanns vid tidpunkten för det nämnda propositionsuttalandet. Eftersom bestämmelserna om elevskyddsombud finns i 6 kap. AML torde i vart fall Arbetsmiljöverket inte anse sig berättigat att meddela förelägganden och förbud avseende arbetsmiljölagens bestämmelser om elevskyddsombud.

Ett tänkbart sätt att förbättra garantierna för studerandeskyddsombudens rättigheter skulle då kunna vara att ge Arbetsmiljöverket rätt att meddela förelägganden och förbud även på detta område. I kapitel 2, avsnittet *Bör Arbetsmiljöverket få meddela förelägganden och förbud på 6 kap. AML?* har vi emellertid kommit fram till att Arbetsmiljöverket inte bör få meddela förelägganden och förbud på 6 kap. AML. De skäl som anförts där, som bl.a. går ut på att samverkan skall bygga på samsyn mellan två parter och aldrig kan tvingas fram, gör sig i huvudsak gällande även beträffande studerandeskyddsombuden. Vi menar därför att detta inte är den lämpligaste vägen att gå.

Eftersom studerandeskyddsombudens ställning liknar de vanliga skyddsombudens och då studerandeskyddsombuden är myndiga personer förefaller det lämpligare att garantera deras rättigheter på liknande sätt som för vanliga skyddsombud.

I 6 kap. 10 § AML finns särskilda bestämmelser för att garantera att ett skyddsombud skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Bestämmelserna sanktioneras genom möjligheten att föra skadeståndstalan enligt 11–13 §§. I 14 § anges att skyddsreglerna träder i kraft från det att arbetsgivaren har underrättats om valet av skyddsombud. Av 15 § framgår att dessa regler, med undantag av 10 § andra stycket, skall tillämpas på motsvarande sätt på ledamot av skyddskommitté. Enligt 15 § skall också 5 § om skyddsombudens rätt till ledighet gälla för ledamot av skyddskommitté.

Den generella bestämmelsen i 10 § första stycket, att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter, bör enligt vår

²⁰ Se mera om detta i kapitel 2, avsnittet *Bör Arbetsmiljöverket få meddela förelägganden och förbud på 6 kap. AML?*

mening gälla även för studerandeskyddsombud. På så sätt garanteras exempelvis att studerandeskyddsombuden inte undanhålls nödvändig information för uppdraget eller hindras från att delta i skyddskommittéarbetet. Även 10 § andra stycket, om skyddsombuds tillträdesrätt till så kallade främmande arbetsställen, bör gälla för studerandeskyddsombud. Därigenom får studerandeskyddsombuden en bättre möjlighet att bevaka arbetsmiljöförhållandena för t.ex. studenter som praktiserar på en arbetsplats utanför lärosätet.

Bestämmelserna i 10 § tredje stycket, som innehåller garantier för att uppdraget som skyddsombud inte leder till försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor, är däremot inte tillämpliga på studerandeskyddsombud. Detta hänger samman med att studerandeskyddsombuden inte är anställda och därmed inte har anställningsvillkor etc. För studerandeskyddsombuden kan i stället aktualiseras frågor kring om uppdraget kan inverka menligt på t.ex. betyg och studiemedel. Som har utvecklats ovan i avsnittet 4.7.1 *Problembild och allmänna utgångspunkter* kan inte sådana frågor regleras i arbetsmiljölagen.

I 5 § anges att skyddsombud har rätt till den ledighet som fordras för uppdraget och att skyddsombudet vid sådan ledighet bibehåller sina anställningsförmåner. En bestämmelse om ledighet för elevskyddsombud och studerandeskyddsombud finns redan i 6 kap. 18 §. Beträffande anställningsförmåner gäller samma resonemang som i fråga om 10 § tredje stycket. Således är inte heller 5 § relevant för studerandeskyddsombuden.

Det blir därmed 10 § första och andra styckena som kan gälla även för studerandeskyddsombud. För att bestämmelserna skall få avsedd effekt bör reglerna om skadestånd i 11 och 12 §§ också bli tillämpliga. Enligt 6 kap. 11 § är det arbetsgivare eller arbetstagare som bryter mot 10 § som kan bli skadeståndsskyldiga. När det gäller studerandeskyddsombud gäller generellt att huvudmannen för utbildningen anses som arbetsgivare. I fall som avses i 10 § andra stycket kan "den arbetsgivare som råder över arbetsstället" i stället vara en arbetsgivare som en studerande praktiserar hos. Arbetstagare i 11 § kan vara lärare och andra anställda där studerandeskyddsombudet studerar, men däremot inte andra studerande.

Lagen om rättegången i arbetstvister bör inte tillämpas på skadeståndsmål som rör studerandeskyddsombud, eftersom det här

inte rör sig om tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället skall de vanliga rättegångsreglerna för tvistemål tillämpas.

6 kap. 14 § AML handlar om att skyddsombudens och skyddskommittéledamöternas garantier m.m. börjar gälla i förhållande till arbetsgivaren när den organisation eller de arbetstagare som har utsett företrädaren har underrättat arbetsgivaren om valet. Detsamma bör gälla även i fråga om studerandeskyddsombud. Paragraferna 10–12 vinner därmed tillämpning i förhållande till huvudmannen för utbildningen från det att denne underrättats om valet av studerandeskyddsombud respektive deltagare i skyddskommittén. Någon ändring i 14 § torde inte vara nödvändig.

Av detta följer sammanfattningsvis att det föreslås ett tillägg i 6 kap. 15 § AML att 10 § första och andra styckena, 11, 12 och 14 §§ skall tillämpas på motsvarande sätt på studerandeskyddsombud. Vidare föreskrivs att mål om tillämpning av 10 och 11 §§ som rör studerandeskyddsombud skall handläggas enligt vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

Övriga frågor om studerandeskyddsombud

På motsvarande sätt som för elevskyddsombud föreslås en reglering i 7 och 16 §§ AMF beträffande studerandeskyddsombud. Bestämmelserna avser rätten att delta vid skyddsrund och att kontaktas vid tillsynsmyndighetens förrättning på arbetsstället (se vad som anförts om detta ovan vid elevskyddsombuden).

Se även de gemensamma frågeställningarna nedan.

4.7.5 Angående sättet att utse representanter

Enligt nuvarande 6 kap. 18 § första stycket AML utses elevskyddsombuden av eleverna. Några intressenter har framfört att det kanske kunde vara bra att knyta valet av elevskyddsombud till befintliga elevdemokratiska former såsom elevråd, studentkår eller dylikt.

På huvuddelen av utbildningsområdet finns det emellertid inga reglerade elevdemokratiska organ som valet av elevskyddsombud – eller studerandeskyddsombud – skulle kunna knytas till. Det finns exempelvis inga regler om elevråd, vilket också innebär att det inte finns elevråd på alla skolor. Beträffande studerande på eftergymna-

sial utbildning och annan utbildning för vuxna är det endast studenter vid statliga universitet och högskolor som är skyldiga att tillhöra en studerandekår, en nation eller annan studentförening - det så kallade kårobligatoriet.

Det är således inte möjligt att föreslå att elevskyddsombud och studerandeskyddsombud skall utses av några särskilda elevdemokratiska organ eller genom samma valförfarande som tillämpas för dessa. Inget hindrar emellertid att eleverna och de studerande själva bestämmer att tillämpa någon sådan ordning, vilket för övrigt redan torde förekomma inom studentkårer.

Det bör alltså även fortsättningsvis vara eleverna som utser sina elevskyddsombud. På sätt som skett i övriga sammanhang skall anges i 6 kap. 18 § första stycket att detta gäller även i fråga om studerande och studerandeskyddsombud. Eftersom inget särskilt valförfarande föreskrivs får eleverna och studenterna själva bestämma på vilket sätt de skall utse sina ombud.

Det skall också tilläggas att när det gäller val av elevskyddsombud och studerandeskyddsombud är det förstas av grundläggande betydelse att eleverna och de studerande känner till att de har rätt att välja sådana representanter. Ansvaret för detta ligger på huvudmannen för utbildningen, som enligt 6 kap. 17 § AML skall ge de som genomgår utbildning tillfälle att medverka i arbetsmiljöarbetet i olika former. I Skolverkets föreskrifter om elevskyddsombud har denna skyldighet preciserats. Där anges att rektor skall se till att alla elever informeras om på vilket sätt och i vilka former de har rätt att delta i arbetsmiljöarbetet. Vidare anges att rektor skall se till att skolans elever och personal informeras om vilket eller vilka elevskyddsombud som valts att företräda en viss grupp elever.

Med tanke bl.a. på Arbetsmiljöverkets kartläggning av universitet och högskolor, som visar att det där generellt finns för få elevrepresentanter i arbetsmiljöfrågor, skulle liknande föreskrifter säkert vara till nytta på flera områden.

4.7.6 Frågor om utbildning samt bemyndigande att utfärda föreskrifter

Enligt 6 kap. 18 § andra stycket AML är det huvudmannen för utbildningen som skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget. I förarbetena

till bestämmelsen angavs att beslutsfattaren får avgöra om utbildningen skall ske i egen regi eller på annat sätt t.ex. genom en elevorganisation.²¹ Det är i praktiken inte ovanligt att en elevorganisation sköter utbildningen av elevskyddsombuden, men andra utbildningsformer – exempelvis i samarbete med fackliga organisationer – förekommer också.

Åtskilliga intressenter har påtalat att det finns ett stort behov av riktlinjer för utbildningen av elevskyddsombud. Av de elevskyddsombud som svarade på enkäten i samband med Skolverkets rapport om elevinflytande år 2001 uppgav endast 53 procent i grundskolan och 65 procent i gymnasieskolan att de fått någon utbildning för sitt uppdrag. Skolverket har i sin rapport från 2003 om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet framfört slutsatsen att utbildningarna i arbetsmiljöfrågor för bl.a. elevskyddsombud bör ses över och preciseras. Samtidigt konstateras i rapporten att bemyndigandet i 18 b § AMF för Skolverket att utfärda verkställighetsföreskrifter om elevskyddsombud är begränsat till 6 kap. 17 § första stycket AML, vilket medför att sådana föreskrifter bara kan behandla delar av elevskyddsombudens verksamhet. Skolverket påtalar att bl.a. frågor om utbildning av elevskyddsombud faller utanför bemyndigandet.

Även på området för vuxna studerande finns det brister i utbildningen. Enligt Arbetsmiljöverkets kartläggning av universitet och högskolor ger endast fyra av de 48 undersökta universiteten och högskolorna elevskyddsombuden en arbetsmiljöutbildning. Behovet av utbildning kommer dessutom att öka på detta område om det föreslagna systemet med studerandeskyddsombud införs, eftersom studerandeskyddsombuden föreslås få avsevärt utvidgade befogenheter i förhållande till den nuvarande regleringen.

Vi delar således bedömningen att det behövs närmare riktlinjer för utbildningen av elevskyddsombud och studerandeskyddsombud. Sådana riktlinjer bör lämpligen kunna meddelas som verkställighetsföreskrifter till bestämmelsen i 6 kap. 18 § andra stycket AML att huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning som behövs.

Det nuvarande bemyndigandet i 18 b § AMF stadgar att Statens skolverk och styrelserna för universitet och högskolor bemyndigas att för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter för verkställighet av 6 kap. 17 § första stycket AML. I ändringsförslaget till

²¹ Prop. 1989/90:61 s. 15.

6 kap. 17 § AML har det första stycket fått en ny motsvarighet i paragrafen i dess helhet. Bemyndigandet bör därmed gälla hela 17 §. I enlighet med resonemanget ovan bör bemyndigandet också gälla 6 kap. 18 § andra stycket, vilket möjliggör verkställighetsföreskrifter angående utbildning, men även i fråga om ledighet om det skulle behövas. Vi menar att det också vore lämpligt att kunna meddela föreskrifter angående elevskyddsombudens och studerandeskyddsombudens rätt till information enligt 18 § tredje stycket.

Däremot bör inte bemyndigandet omfatta 6 kap. 18 § första stycket AML. Där anges att elevskyddsombuden utses av eleverna, vilket enligt vårt förslag skall gälla även i fråga om studerande och deras ombud (se ovan angående sättet att utse representanter). Vi menar att eftersom eleverna och de studerande har rätt att själva utse sina elevskyddsombud bör inte någon annan kunna föreskriva hur detta närmare skall gå till.

Vi föreslår därmed att bemyndigandet i 18 b § AMF utvidgas till att gälla 6 kap. 17 § och 18 § andra och tredje styckena AML. Dessutom föreslås att rätten att meddela föreskrifter, som nu gäller för Skolverket och styrelserna för universitet och högskolor, även skall gälla för Myndigheten för kvalificerad utbildning (KY-myndigheten). Det skall härvid uppmärksammas att det finns ett förslag om att KY-myndigheten skall ombildas och uppgå i en ny myndighet för vuxnas lärande.²² Om det förslaget genomförs bör bemyndigandet i stället avse den nya myndigheten för vuxnas lärande.

4.8 Konsekvenser av förslagen

När konsekvenserna av förslagen om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet skall beskrivas kan det vara lämpligt att följa den indelning av elever och studerande som vi utgått från i våra överväganden och förslag. Dessa tre grupper består av

- de yngre eleverna samt elever i särskola och särvux
- elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan
- studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna.

²² Se delrapporten *En ny myndighet för vuxnas lärande* från VL-utredningen (U 2005:04) den 3 februari 2006.

Förslaget till ett utökat bemyndigande kommenteras särskilt på slutet.

De yngre eleverna samt elever i särskola och särvux

Redan i dag finns en generell rätt till elevmedverkan för alla som genomgår utbildning. I förarbetena till bestämmelserna om elevskyddsombud uttalades också att de yngre eleverna i takt med sin mognad bör få möjlighet att delta i arbetsmiljöarbetet. Elever i särskola och särvux berördes inte särskilt när bestämmelserna om elevskyddsombud infördes, men även dessa elever omfattas åtminstone av den allmänna rätten till medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Vi har ansett att denna grundläggande rätt till medverkan i arbetsmiljöarbetet inte framgår av den nuvarande utformningen av 6 kap. 17 §. Vi har därför föreslagit att det skall slås fast i 6 kap. 17 § första stycket AML att de som genomgår utbildning skall ges tillfälle att medverka i arbetsmiljöarbetet, förutsatt att det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. I fråga om de yngre eleverna samt elever i särskola och särvux har vi också föreslagit att det skall anges i 6 kap. 17 § andra stycket att omfattningen och utformningen av elevernas deltagande i arbetsmiljöarbetet skall anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt.

Förslaget innebär inte någon egentlig förändring av gällande rätt. Avsikten är ändå att förtydligandet skall leda till att de elever som nu är i fråga får delta i arbetsmiljöarbetet i större utsträckning än tidigare. Detta bör kunna ske inom ramen för skolans befintliga arbetsformer för elevernas delaktighet och inflytande. Förslaget kan inte förväntas leda till några kostnadsökningar för skolhuvudmännen.

Elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan

Den största förändringen för denna grupp av elever är att elevskyddsombudens roll i skyddskommittén stärks. Elevskyddsombuden kommer att kunna påverka arbetet i skyddskommittén på ett annat sätt än tidigare, bl.a. genom att lägga fram förslag och delta i beslut. Arbetsmiljölagstiftningen har emellertid som ut-

gångspunkt att det krävs enighet för att beslut skall kunna fattas i skyddskommittén. En sådan beslutsordning torde också vara det vanliga i samverkansavtal och liknande avtal. Enligt vårt förslag skall elevskyddsombuden inte ensamma kunna hindra övriga deltagare från att fatta beslut i skyddskommittén (eller ett alternativt samverkansorgan). I det avseendet påverkas alltså inte beslutsordningen i skyddskommittén.

Den föreslagna bestämmelsen i 7 § AMF att elevskyddsombud skall ges tillfälle att delta i skyddsround utgör endast ett förtydligande och innebär alltså ingen förändring i förhållande till vad som gäller nu.

Enligt ändringsförslaget till 16 § AMF skall även ett elevskyddsombud kontaktas av tillsynsmyndighet eller besiktningsorgan som är ute på förrättning på skolan. En sådan förpliktelse innebär att det krävs en extra åtgärd av de berörda i förhållande till vad som gäller nu, även om Arbetsmiljöverket redan har som rutin att kontakta elevrepresentanter vid sina inspektioner. Åtgärden att kontakta ett elevskyddsombud kan hur som helst knappast vara förknippad med några särskilda problem eller kostnader.

Studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna

I denna grupp kommer skyddskommitténs arbete att påverkas i ännu större utsträckning, eftersom det föreslås att studerandeskyddsombuden skall bli fullvärdiga ledamöter av skyddskommittén och delta i detta arbete utan någon begränsning alls. Förslaget innebär att den frihet för arbetsmarknadens parter att avtala om skyddskommitténs närmare arbetsformer i viss mån inskränks på detta område, i och med att hänsyn måste tas till studerandeskyddsombudens nya roll. Arbetsmarknadens parter kan eventuellt behöva anpassa sina samverkansavtal eller liknande avtal till denna nya situation.

När det gäller förändringarna i 7 och 16 §§ AMF hänvisas till vad som sagts ovan.

Beträffande studerandeskyddsombuden föreslås också att de skall få driva ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML och 9 § AMF samt överklaga verkets beslut i sådana ärenden. Ärenden enligt 9 § AMF, som handlar om att ledamot av skyddskommitté vid oenighet kan vända sig till Arbetsmiljöverket, är ytterst ovanliga. Rätten för

studerandeskyddsombud att driva sådana ärenden kan knappast leda till någon ökad belastning för Arbetsmiljöverket. Ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML är däremot betydligt vanligare – Arbetsmiljöverket hade drygt 300 sådana ärenden år 2005. Några ärenden kommer sannolikt att initieras av studerandeskyddsombud om de ges den rätten.

Här kan också nämnas att bland förslagen angående studerandeskyddsombudens ökade rätt till information ingår att Arbetsmiljöverket skall tillstålla studerandeskyddsombud avskrift av de skriftliga meddelanden i arbetsmiljöfrågor som lämnas till ett arbetsställe (7 kap. 14 § AML). Detta leder till en viss ökad administration för Arbetsmiljöverket.

De utökningar av Arbetsmiljöverkets uppgifter som tagits upp här kan dock inte förväntas få större omfattning än att Arbetsmiljöverket kan hantera detta inom befintliga resurser.

Förslaget om att studerandeskyddsombuden skall kunna föra skadeståndstalan medför en ny typ av mål i allmän domstol. Dessa kan antas bli mycket få till antalet och inte påverka domstolarnas arbetsbörda.

Konsekvenser av ett utvidgat bemyndigande

Vi har också föreslagit ett utvidgat bemyndigande i fråga om rätten att meddela föreskrifter om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet. Vad detta kan få för konsekvenser är naturligtvis avhängigt av hur bemyndigandet utnyttjas framöver – bemyndigandet i sig ändrar ju inte på några faktiska förhållanden.

Vi vill ändå peka på att ett av motiven för att utvidga bemyndigandet är att det har påtalats från många håll att det finns ett behov av föreskrifter om utbildning av elevskyddsombud. Detta behov kommer dessutom att öka om det föreslagna systemet med studerandeskyddsombud införs.

Förhoppningen är därför att sådana föreskrifter kommer att meddelas. Detta bör i sin tur kunna leda till att fler elevrepresentanter får den utbildning som de behöver för uppdraget, vilket också kan innebära att huvudmännen för utbildningen får ökade kostnader för detta. Dessa kostnadsökningar går inte att beräkna, eftersom föreskrifterna i fråga inte finns. Det är också så att huvudmannen för utbildningen redan i dag har ansvaret för att elevskyddsombuden får den utbildning som behövs för uppdraget.

Det är alltså inte fråga om någon ny skyldighet som åläggs huvudmannen. En merkostnad uppstår därför bara om huvudmannen i dag lägger mindre resurser på utbildningen av elevskyddsombud i förhållande till vad som eventuellt kan komma att preciseras i föreskrifter om detta.

5 Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering

5.1 De möjliga lösningarna i korthet

Tänkbara sätt att göra bestämmelserna dispositiva:

- Bestämmelserna görs dispositiva med EG-spärr
- Bestämmelserna görs dispositiva genom att samma regler i stället får föreskrivas i kollektivavtal.

För det fall bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering skall göras dispositiva måste det beaktas att regleringen delvis utgör ett genomförande av tvingande EG-lagstiftning. Det är rambdirektivet och bildskärmsdirektivet som berörs (se mera om dessa nedan).

Ett sätt att göra bestämmelserna dispositiva kan därför vara att tillåta kollektivavtal under förutsättning att avtalen inte underskrider nivån i de berörda direktiven. Detta brukar kallas att bestämmelserna görs semi-dispositiva med EG-spärr.

En annan lösning kan vara att bestämmelserna görs dispositiva genom att samma regler i stället får tas in i kollektivavtal. Skillnaden blir då endast att ett annat tillsyns- och påföljdssystem kommer att gälla.

Det bör föreskrivas att avtalen skall slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation, bl.a. för att möjliggöra en överblick över avtalssituationen på området.

5.2 Uppdraget

Uppdraget är att presentera en eller flera alternativa lösningar på hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets före-

skrifter skulle kunna göras dispositiva. Konsekvenserna av förändringen i fråga om bevakningen av arbetsmiljön skall analyseras.

I uppdraget ingår således inte att göra överväganden om det över huvud taget är lämpligt att göra bestämmelserna dispositiva. Efter- som bestämmelserna delvis utgör ett genomförande av tvingande EG-regler kan det dock redan som en utgångspunkt konstateras att bestämmelserna i dessa delar inte får avtalas bort.

5.3 Vilka bestämmelser omfattas av uppdraget?

De bestämmelser som skall göras dispositiva är enligt direktiven ”bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter”. Dessa regler är för närvarande 3 kap. 2 a § AML, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering. Nedan ges vissa kommentarer till dessa regler med avseende på uppdraget.

5.3.1 3 kap. 2 a § AML

Den nuvarande lydelsen av 3 kap. 2 a § AML är följande.

Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Han skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. 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 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.

Första och andra styckena i denna paragraf handlar om systematiskt arbetsmiljöarbete och omfattas därför av uppdraget. I betänkandet av 2003 års företagshälsovårdsutredning föreslås att paragrafens första stycke kompletteras med en regel om att det skall ske en systematisk bedömning av behovet av extern expert-

hjälp såsom företagshälsovård, som en integrerad del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.¹ Även det tillägget utgör en bestämmelse om systematiskt arbetsmiljöarbete och kommer därför att omfattas av detta uppdrag om förslaget genomförs.

I paragrafens tredje stycke anges att arbetsgivaren skall se till att det finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. I direktiven nämns endast bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering, vilket gör att man kan fråga sig om bestämmelsen i tredje stycket *såvitt avser arbetsanpassning* inte omfattas av utredningsuppdraget. Frågor om arbetsanpassning och rehabilitering är dock nära förknippade med varandra. Det finns dessutom särskilda materiella regler i 2 kap. 1 § andra stycket och 3 kap. 3 § andra stycket AML med krav på arbetsanpassning. Det som krävs enligt 2 a § tredje stycket är att denna verksamhet skall vara *organiserad* på lämpligt sätt, vilket kan sägas ha ett samband även med det systematiska arbetsmiljöarbetet i paragrafens första och andra stycken.

Slutsatsen av detta blir att kravet i 3 kap. 2 a § att det skall finnas en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassningsverksamhet har ett sådant nära samband med paragrafens övriga delar att även detta krav rimligen måste omfattas av utredningsuppdraget. Detta innebär att *hela denna paragraf* omfattas av uppdraget. Däremot omfattas de grundläggande bestämmelserna om arbetsanpassning i 2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § AML inte av uppdraget.

5.3.2 SAM-föreskrifterna

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete, ”SAM-föreskrifterna”, omfattas av uppdraget.²

Det kan dock ifrågasättas om bestämmelserna om företagshälsovård m.m. i föreskrifternas 12 § jämte tillhörande bilaga 2 skall anses ingå i uppdraget. Företagshälsovård och annan sakkunnig hjälp utifrån kan visserligen ha en anknytning till det systematiska arbetsmiljöarbetet, men består även av annan verksamhet. Reglerna i 12 § i föreskrifterna jämte bilaga 2 innehåller bestämmelser om när företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån skall anlitas, vilka krav som skall ställas på denna hjälp samt krav på att arbetsgivaren ger information till den som anlitas. Det är inte

¹ SOU 2004:113 s. 24 och 205.

² AFS 2001:1, kompletterade genom AFS 2003:4.

självkänt att dessa regler utgör bestämmelser angående systematiskt arbetsmiljöarbete. De författningsförslag som lämnas i denna del pekar emellertid inte ut de specifika föreskrifter som blir dispositiva, utan anger i stället områdena för dispositivitet.

5.3.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering

I enlighet med det resonemang som förts ovan om 3 kap. 2 a § tredje stycket AML bör Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering³ omfattas av uppdraget, även om direktiven inte uttryckligen nämner arbetsanpassning. Bestämmelserna om arbetsanpassning i 12 § i dessa föreskrifter innefattas dock inte i uppdraget. Den paragrafen handlar nämligen inte om hur verksamheten för arbetsanpassning skall organiseras, utan anger snarare vad som krävs i fråga om arbetsanpassning på individnivå.

5.4 Vilka av bestämmelserna genomför EG-lagstiftning?

I det här avsnittet analyseras i vilken utsträckning de bestämmelser uppdraget omfattar genomför EG-direktiv som måste garanteras om reglerna görs dispositiva.

Inledningsvis skall sägas att både de svenska bestämmelserna och EG-bestämmelserna på de berörda områdena delvis är ganska allmänt utformade. De enskilda medlemsstaterna får dessutom – inom de gränser som satts upp genom EG-domstolens praxis – välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv, vilket innebär att det inte är fråga om någon direkt översättning av lagtext samlad på ett ställe. Det är därför inte lätt att exakt peka ut vilka bestämmelser som motsvarar varandra. Oklarheterna återspeglas inte minst i det förhållandet att kommissionen inlett överträdelseförfaranden mot Sverige – och många andra länder – för att inte ha genomfört reglerna på ett korrekt sätt. Det har lett till att Sverige i vissa fall ändrat sina regler eller i annat fall stämts inför EG-domstolen (se vidare nedan).

³ AFS 1994:1.

Mot bakgrund av detta kan analysen nedan inte göra anspråk på att vara fullständig, och den präglas i vissa delar av osäkerhet. Den yttersta uttolkaren av hur, eller om, Sverige har genomfört EG-direktiven är förstås EG-domstolen.

5.4.1 3 kap. 2 a § AML

Denna paragraf genomför delar av rådets direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (ramdirektivet).

Ramdirektivet fastställer minimikrav i syfte att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Direktivet är uppdelat i fyra avsnitt. Det första innehåller allmänna bestämmelser om direktivets tillämpningsområde, räckvidd och definitioner (artiklarna 1–4). Det andra avsnittet reglerar arbetsgivarnas skyldigheter (artiklarna 5–12) och det tredje (artikel 13) arbetstagarnas skyldigheter. Det sista avsnittet (artiklarna 14–18) innehåller övriga bestämmelser, bl.a. om hälsokontroll och särdirektiv. Av artikel 16 framgår att särdirektiv kan antas av rådet, men att ramdirektivet skall tillämpas fullt ut på alla områden som omfattas av särdirektiven, utan att hindra tillämpningen av de strängare eller mer specifika bestämmelser som finns i särdirektiven.

3 kap. 2 a § första och andra styckena AML torde i huvudsak speglas i artikel 6 om arbetsgivarens allmänna skyldigheter i ramdirektivet. Även artikel 9 kan anses berörd eftersom det däri anges att arbetsgivaren skall se till att det finns en riskvärdering av miljöfaktorer på arbetsplatsen.

3 kap. 2 a § tredje stycket handlar om att arbetsgivaren skall ha en lämplig organisation för arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. I ramdirektivet artikel 6.2 d) finns en bestämmelse om arbetsgivarens skyldighet att anpassa arbetet till den enskilde. Detta är en sådan materiell bestämmelse om arbetsanpassning som närmast har sin motsvarighet i 2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § AML, vilka inte omfattas av uppdraget. Kravet på en organiserad verksamhet för arbetsanpassning i 3 kap. 2 a § tredje stycket bör därför inte ses som ett genomförande av nämnda bestämmelse i ramdirektivet. Inte heller i övrigt genomför 3 kap. 2 a § tredje stycket AML någon EG-lagstiftning.

5.4.2 SAM-föreskrifterna

Beträffande SAM-föreskrifterna finns anledning att ta upp två EG-direktiv; ramdirektivet och rådets direktiv 90/270/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm (bildskärmsdirektivet).

Ramdirektivet

Ramdirektivet har delvis genomförts genom SAM-föreskrifterna. Enligt en analys gjord i maj 2004 av Carin Siöcrona, ansvarig på Arbetsmiljöverket för SAM-föreskrifterna, speglar de enskilda bestämmelserna i föreskrifterna direktivets artiklar på följande sätt.

SAM-föreskrifterna	Ramdirektivet
1 §	Art 5 p 1
2 §	Art 1, Art 2, Art 6 p 2 a-e, g-I
3 §	Art 6 p 3 a, Art 5 p 1
4 §	Art 11 p 1 och 2
5 §	Art 1 p 1 och 2 samt Art 6 p 1 och 2 g
6 §	Art 7 p 1 och 5 samt Art 6 p 1
8 §	Art 6 p 3 a
9 §	Art 6 p 3 a
10 §	Art 6 p 3 a
12 §	Art 7 p 3 och 5

Enligt samma analys innehåller 7 § i föreskrifterna – om arbetstagarnas kunskaper – bestämmelser som får anses implementerade genom 3 kap. 3 § AML. Dessa bestämmelser torde kunna knytas till direktivets artikel 12 om utbildning av arbetstagare. Som framgår ovan tar analysen även upp artiklarna 1 och 2 i direktivet, vilka handlar om direktivets tillämpningsområde och räckvidd. Dessa artiklar behöver inte genomföras annat än på så sätt att räckvidden inte får begränsas nationellt och kan därför förbigås i detta sammanhang.

En parallelluppställning över genomförandet av ramdirektivet som Arbetsmiljöverket gjort i mars 2001 anger att bilaga 1 till SAM-föreskrifterna genomför artikel 10.3 b) och c) samt artikel 11.2 b) – d). Av parallelluppställningen framgår också att bilaga 2

till föreskrifterna (om företagshälsovård m.m.) utgör ett genomförande av artikel 7.4.

Det redovisas också i parallellupställningen att paragraferna 6 och 12 i SAM-föreskrifterna genomför artikel 7.8 i ramdirektivet. I artikel 7.8 första stycket står det att medlemsstaterna skall definiera de erforderliga färdigheter och kvalifikationer som avses i punkt 5, dvs. som krävs hos de personer eller företag som i enlighet med artikel 7 särskilt skall ägna sig åt skydd mot och förebyggande av risker i arbetet inom företagen. Kommissionen har stämt Sverige inför EG-domstolen och hävdar att Sverige inte har genomfört artikel 7.8 på ett korrekt sätt. Sverige har i sitt svaromål från januari 2005 hävdar att genomförandet har skett genom 6 § i SAM-föreskrifterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att SAM-föreskrifterna till stora delar utgör ett genomförande av ramdirektivet. Flertalet av de artiklar som handlar om arbetsgivarnas skyldigheter (avsnitt II, artiklarna 5–12) synes beröras av föreskrifterna. Däremot kan knappast några av bestämmelserna i de andra avsnitten i direktivet anses genomförda genom SAM-föreskrifterna.

Bildskärmsdirektivet

Detta direktiv är det femte särdirektivet enligt artikel 16.1 i ramdirektivet. I ingressen till bildskärmsdirektivet anges att ramdirektivet skall tillämpas fullt ut vid arbete med bildskärmsutrustning utan att det hindrar strängare och/eller mera specifika bestämmelser i bildskärmsdirektivet.

Huvuddelen av bildskärmsdirektivet är genomfört genom föreskrifterna om arbete vid bildskärm.⁴ Enligt dåvarande Arbetarskyddsstyrelsens allmänna tillämpningsråd till dessa föreskrifter har dock artiklarna 3, 6 och 8 i direktivet genomförts genom regler i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön, dvs. de nuvarande SAM-föreskrifterna. Sverige har också anmält till kommissionen att bildskärmsdirektivet har genomförts genom bl.a. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om internkontroll. Detta framgår t.ex. av kommissionens rapport ”KOM(2004) 62 slutlig” om tillämpningen av bl.a. ramdirektivet och bildskärmsdirektivet.

⁴ AFS 1998:5.

Artikel 3 i bildskärmsdirektivet innehåller krav på arbetsplatsanalyser, artikel 6 reglerar information till och utbildning av arbetstagarna och artikel 8 reglerar samråd med och medverkan av arbetstagarna. Bestämmelserna återfinns i direktivets avsnitt om arbetsgivarnas skyldigheter och är i viss mån specifika för bildskärmsarbete. Artikel 3 föreskriver bl.a. att arbetsplatsanalyserna skall utvärdera arbetstagarnas arbetsmiljöförhållanden ”i synnerhet med avseende på eventuella risker för synen, fysiska problem och psykisk belastning”. Artikel 6 föreskriver bl.a. att arbetstagarna skall ges information om åtgärder som vidtas enligt vissa angivna artiklar i direktivet och att arbetstagarna eller deras representanter under alla omständigheter skall underrättas om alla skyddsåtgärder som vidtas i överensstämmelse med direktivet. Enligt artikel 8 skall samråd och medverkan ske med arbetstagersidan i frågor som omfattas av direktivet inklusive dess bilaga, vilken innehåller vissa närmare angivna minimikrav på utrustning m.m. vid bildskärmsarbete.

Dessa artiklar har alltså ansetts genomförda genom motsvarigheten till dagens SAM-föreskrifter. En del bestämmelser i arbetsmiljölagen berör också området för dessa artiklar, exempelvis 3 kap. 3 § och samverkansbestämmelserna i 6 kap. För det fall SAM-föreskrifterna görs dispositiva uppkommer frågan om de artiklar i bildskärmsdirektivet som anses uppfylla genom dessa föreskrifter måste garanteras särskilt.

Det kunde i stället tänkas räcka med en garanti för att bestämmelserna i ramedirektivet säkras, eftersom det direktivet innehåller vissa allmänna bestämmelser på områdena i fråga. I och med att Sverige har genomfört de aktuella artiklarna i bildskärmsdirektivet genom SAM-föreskrifterna har det tydligen ansetts att det är tillräckligt med sådana allmänna bestämmelser på dessa områden.

Mot bakgrund av att Sverige har anmält till kommissionen att bildskärmsdirektivet delvis är genomfört genom bestämmelserna i SAM-föreskrifterna bör ändå de aktuella bestämmelserna i bildskärmsdirektivet för säkerhets skull garanteras om SAM-föreskrifterna görs dispositiva.

5.4.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering

Dessa föreskrifter genomför såvitt vi funnit inte någon tvingande EG-lagstiftning.

5.4.4 Sammanfattande slutsatser

Bestämmelserna i 3 kap. 2 a § första och andra styckena AML samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete utgör ett genomförande av ramdirektivets bestämmelser om arbetsgivarnas skyldigheter som gör att ramdirektivets nivå måste garanteras om dessa svenska bestämmelser görs dispositiva. Vidare bör artiklarna 3, 6 och 8 i bildskärmsdirektivet garanteras om Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete görs dispositiva.

5.5 Tänkbara utformningar som garanterar direktivens nivå

Det lämnas två alternativa lösningar till hur bestämmelserna skulle kunna göras dispositiva. I det ena förslaget används metoden med EG-spärr. Den andra utformningen gör reglerna dispositiva genom att samma bestämmelser i stället får föreskrivas i kollektivavtal. Vissa allmänna motiveringar och kommentarer kring dessa lösningar lämnas nedan.

5.5.1 Angående båda lösningarna

Enligt båda lösningarna görs 3 kap. 2 a § AML dispositiv genom att detta anges i ett nytt fjärde stycke i paragrafen. Regeln om dispositivitet skulle i stället kunna skrivas i en egen paragraf i lagens första kapitel om arbetsmiljölagens ändamål och tillämpningsområde, där den rent systematiskt också kan höra hemma. Eftersom det endast är en paragraf i arbetsmiljölagen som skall göras dispositiv, och då det är en fördel att paragrafen med det materiella innehållet blir uttömmande, föreslås alltså ändå ett tillägg i 3 kap. 2 a §. Det bör då i första kapitlet arbetsmiljölagen lämnas en hänvisning om att lagen är dispositiv i det hänseendet.

Bestämmelserna om att Arbetsmiljöverkets föreskrifter blir dispositiva har placerats i 18 § AMF där verkets föreskrifträtt framgår. Bestämmelserna bör inte ange de specifika föreskrifter som för närvarande gäller och göra just dessa dispositiva. Det skulle nämligen kräva en förordningsändring varje gång Arbetsmiljöverket ändrar föreskrifterna. För att undvika detta görs i stället föreskrifterna på de aktuella områdena dispositiva. I enlighet med utredningsdirektivens formulering blir det föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering som får ersättas av kollektivavtal. En viss komplikation kan här bestå i att det inte är självklart vilka delar av Arbetsmiljöverkets föreskrifter som omfattas av den formuleringen. Den frågan har belysts ovan under avsnittet *Vilka bestämmelser omfattas av uppdraget?*, där också utredningens uppfattning i frågan redovisas. De här gränsdragningsproblemen beror emellertid på uppdragets utformning och är knappast något som kan lösas här.

I fråga om Arbetsmiljöverkets föreskrifter måste det dessutom framgå av själva föreskrifterna att de är dispositiva, t.ex. genom att detta kort anges med en hänvisning till den nya bestämmelsen därom i förordningen. Detta får åtgärdas av Arbetsmiljöverket om bestämmelser om dispositivitet genomförs.

Ett alternativ beträffande föreskrifterna kan möjligen vara att inte ändra i arbetsmiljöförordningen utan endast ange i själva föreskrifterna att de får avtalas bort. Det blir då helt upp till Arbetsmiljöverket att föreskriva detta. Verket bör anses behörigt att besluta om det eftersom det redan nu anges i 18 § AMF att Arbetsmiljöverket får medge undantag från föreskrifter som verket har meddelat.

5.5.2 Särskilt om alternativet med EG-spärr

Som framgått ovan finns det EG-direktiv som måste garanteras om de regler som omfattas av uppdraget görs dispositiva. Ett sätt att göra det, som används i den ena av de presenterade lösningarna, är att göra bestämmelserna semi-dispositiva med EG-spärr. Detta innebär att bestämmelserna får avtalas bort genom kollektivavtal under förutsättning att avtalet inte ger ett sämre skydd än EG-direktiven i fråga. De direktiv som berörs är ramdirektivet och – i fråga om Arbetsmiljöverkets föreskrifter – bildskärmsdirektivet.

Metoden med EG-spärr finns i flera andra författningar, exempelvis arbetstidslagen, medbestämmandelagen och anställningsskyddslagen. I dessa EG-spärrar används formuleringar om att avtalet inte får innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna – eller arbetstagsidan – än som följer av direktiven. De formuleringarna går inte att använda i det här fallet eftersom direktiven i fråga inte innehåller bestämmelser om anställningsvillkor eller liknande, utan handlar om åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Eftersom det i båda direktiven endast är bestämmelser om arbetsgivarnas skyldigheter som berörs av dispositiviteten kan EG-spärren i stället knytas till det området.

Avvikelse från lagen och föreskrifterna får därför göras under förutsättning att kollektivavtalens bestämmelser inte innebär mindre långtgående skyldigheter för arbetsgivarna än som följer av direktiven. I fråga om 3 kap. 2 a § AML är det endast ramdirektivet som behöver finnas med i EG-spärren. När det gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter tillkommer de specifika artiklar i bildskärmsdirektivet som har genomförts genom SAM-föreskrifterna.

För att ingå ett kollektivavtal av det aktuella slaget krävs en analys av direktivens bestämmelser om arbetsgivarnas skyldigheter i förhållande till regleringen i kollektivavtalet. Det kan knappast förväntas att de lokala parterna skall kunna göra en sådan analys i varje enskilt fall. Det föreslås därför att kollektivavtalen skall slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation. Detta gör det dessutom praktiskt möjligt för Arbetsmiljöverket och andra att få en överblick över avtalssituationen på detta område. För sin tillsynsverksamhet behöver Arbetsmiljöverket kännedom om avtalen. Dessa bör därför ges in till verket av de avtalsslutande parterna.

Det föreslås inte några särskilda regler om ogiltighet och skadestånd med anledning av att ett ingånget kollektivavtal inte uppfyller direktiven. Konsekvenserna av att parterna inte uppfyllt de förutsättningar som krävs för att få avvika från bestämmelserna bör vara att arbetsmiljölagen och/eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter ändå gäller och att verket är bibehållet sin rätt att utföra tillsyn på området i fråga. EG-direktivens krav garanteras således genom att tillsyn och sanktioner enligt arbetsmiljölagen alltjämt gäller i sådana fall. Frågan om ett kollektivavtal är förenligt med direktiven kan följaktligen komma att prövas exempelvis inom ramen för enskilda tillsynsärenden. Om beslutet i ett sådant ärende överklagas blir det därmed regeringen som får avgöra frågan.

5.5.3 Särskilt om alternativet att samma regler i stället får föreskrivas i kollektivavtal

Detta alternativ innebär att de berörda bestämmelserna som finns i lagen och föreskrifterna i stället skall kunna föras över till kollektivavtal. Reglerna skall alltså ha samma materiella innehåll. Den enda skillnaden med den kollektivavtalsreglering som nu är i fråga blir således att de bestämmelser som görs dispositiva inte längre omfattas av det nuvarande offentliga systemet för tillsyn och påföljder, utan i stället av de vanliga reglerna för kollektivavtal.

Det kan ifrågasättas om denna utformning av bestämmelserna verkligen innebär att de görs dispositiva. Eftersom bestämmelserna till stora delar utgörs av tvingande EG-lagstiftning blir dock utrymmet för att avvika från reglerna i materiellt hänseende under alla förhållanden mycket begränsat. Alternativet med EG-spärr kan förväntas innebära svårigheter i den praktiska tillämpningen när det gäller att avgöra vilka avvikelser som skall anses förenliga med direktiven. Att i stället föra in lagens och föreskrifternas bestämmelser i ett kollektivavtal skulle kunna vara ett enkelt sätt för parterna att åstadkomma en förändring av sanktionssystemet, vilket kan tänkas fylla ett syfte i sig. Därför har även detta alternativa sätt att göra reglerna dispositiva utformats.

För att göra det praktiskt möjligt för Arbetsmiljöverket och andra att få en överblick över avtalssituationen föreslås även i detta fall att kollektivavtalen skall slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation. Avtalen bör ges in till Arbetsmiljöverket av de avtalsslutande parterna.

5.6 Ett tänkbart tredje alternativ?

Enligt vår analys torde inte 3 kap. 2 a § *tredje stycket* AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering utgöra något genomförande av EG-lagstiftning. Ett ytterligare alternativ till de lösningar som presenteras skulle kunna vara att i stället endast göra dessa bestämmelser dispositiva. Det skulle då kunna ske utan någon EG-spärr eller annan särskild begränsning av avtalsfriheten. Vi har inte ansett att uppdraget medger att vi utformar ett förslag som är så pass begränsat, men vill ändå peka på att den här möjligheten finns.

5.7 Konsekvenser av en dispositiv lagstiftning

5.7.1 Generellt om konsekvenser för bevakningen av arbetsmiljön

I uppdraget ingår att beskriva vilka konsekvenser förändringen med dispositivitet skulle få för bevakningen av arbetsmiljön, särskilt på de arbetsställen där det lokala skyddsarbetet är svagt samt i fråga om tillsyn och påföljder. Generellt kan inledningsvis sägas följande.

För det fall parterna utnyttjar möjligheten att ersätta reglerna i lagen och föreskrifterna med kollektivavtal blir det kollektivavtalens system för påföljder som gäller i stället för det offentliga tillsynssystemet. Det innebär att Arbetsmiljöverket inte längre har tillsyn på berörda områden och följaktligen inte heller kan meddela förelägganden och förbud på dessa områden. Eftersom det bl.a. handlar om att göra reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete dispositiva innebär detta att en central del av arbetsmiljöarbetet kan komma att undandras Arbetsmiljöverkets tillsyn och i stället bevakas av arbetsmarknadens parter. Det blir då i princip upp till de fackliga organisationerna att se till att arbetsgivarna sköter sina åligganden i dessa hänseenden. Om skyldigheterna inte uppfylls kan det bli fråga om kollektivavtalsbrott och skadeståndsskyldighet. Sådana mål kommer då att handläggas som andra mål om kollektivavtalsbrott, dvs. enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Eftersom det är upp till arbetsmarknadens parter att formulera kollektivavtal och bevaka att de följs blir resultatet naturligtvis beroende bl.a. av parternas kunskaper, resurser och inbördes styrkeförhållande. Om en stark facklig organisation lyckas få ett avtal med höga krav i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering, och facket dessutom har resurser att se till att avtalet efterlevs, kan detta leda till en effektiv bevakning av de aktuella arbetsmiljöfrågorna. Motsatsvis kan förstås tänkas att svaga organisationer kan få avtal som inte är lika fördelaktiga ur arbetsmiljösynpunkt och som facken kanske inte heller har möjlighet att bevaka efterlevnaden av.

En garanti för en viss lägsta nivå på kollektivavtalens innehåll finns dock i de alternativa lösningar som lämnas. Den första varianten med EG-spärr innebär att avtalen i vart fall måste upprätthålla den nivå som följer av ramdirektivet samt vissa angivna artiklar i bildskärmsdirektivet. Om EG-direktivens nivå inte

garanteras i avtalen är Arbetsmiljöverket bibehållet sin tillsyns rätt på det sätt som redovisas ovan. Det systemet kan dock förväntas medföra en del tillämpningsproblem i praktiken (se vidare nedan). Det alternativa förslaget som lämnas innebär att kollektivavtalen får samma regler som lagen och föreskrifterna. Sådana avtal kan följaktligen inte innehålla någon försämring i materiellt hänseende. Vidare kan regeln om att avtalen måste slutas eller godkännas av central arbetstagarorganisation i viss mån borga för avtalens innehåll. Det som däremot inte kan garanteras med någon av de alternativa utformningarna är att avtal som har ett godtagbart innehåll verkligen efterlevs. Denna bevakning faller helt på arbetsmarknadens parter.

5.7.2 Konsekvensbeskrivningar av olika intressenter

Vi har fått konsekvenserna av att göra bestämmelserna dispositiva beskrivna av Arbetsmiljöverket och några organisationer på arbetsmarknaden.

Möjligheten att avtala bort de aktuella bestämmelserna kan också få betydelse för de straffrättsliga påföljderna. Åklagarmyndigheten har därför beskrivit vilka konsekvenser det kan tänkas medföra för lagföringen av arbetsmiljöbrott om reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete blir dispositiva.

Ett sammandrag av dessa beskrivningar och synpunkter redovisas här.

Arbetsmiljöverket

Drygt trettio procent av Arbetsmiljöverkets inspektionskrav gäller bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete. Brister som uppmärksammas i arbetsmiljön regleras i olika sakföreskrifter som sedan kan knytas till brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Om avvikelser helt eller delvis får göras från bestämmelserna i 3 kap. 2 a § AML och SAM-föreskrifterna fordras i fortsättningen ett nytt arbetssätt vid inspektioner. Arbetsgivarna får inte samma handläggning beroende på olika avtal. En ny och stor uppgift för inspektionen blir då att först kontrollera om Arbetsmiljöverket har tillsyn eller inte på området. Frågor som måste ställas är bl.a. om det finns något avtal, vad det avtalet i sådant fall innebär samt vad

som händer om parterna inte går med på tillsyn med hänvisning till avtal, men Arbetsmiljöverket bedömer att avtalet inte hindrar tillsyn. En fråga i det sammanhanget är också vem som avgör hur tillsynen skall bedrivas om parterna är oeniga om avtalets tolkning. Alternativet med EG-spärr innebär att det dessutom måste klargöras om kollektivavtalet uppfyller ramdirektivet eller inte.

Detta medför ett omfattande utredningsarbete på kontoret på bekostnad av fältarbetet. Det krävs med största sannolikhet utbildning i arbetsrätt för både inspektörer och jurister och troligen också ett tillskott av jurister. Arbetsmiljöverket kommer inte heller i samma utsträckning att ha en samlad bild av hur arbetsmiljöarbetet bedrivs på arbetsplatserna.

Andra föreskrifter som innebär en utveckling av SAM-föreskrifterna kan troligen inte heller tillämpas om bestämmelserna i 3 kap. 2 a § AML och SAM-föreskrifterna i det enskilda fallet gjorts dispositiva genom avtal. Detta försvagar tillsynen också på olika sakområden, till exempel när det gäller att ställa krav på undersökning och riskbedömning på kemiska, tekniska och psykosociala områden. Inspektörer behöver ny information och utbildning om sambandet mellan 3 kap. 2 a § AML och SAM-föreskrifterna samt de enskilda bestämmelser i sakföreskrifter som preciserar det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det är cirka 200 enskilda bestämmelser i olika föreskrifter som berörs. Föreskrifterna måste ses över och omarbetas. Det kommer sannolikt också att behövas olika former av information till arbetsmarknadens parter.

Det finns en uppenbar risk för att arbetsförhållandena försämrats på arbetsplatser med svagt lokalt skyddsarbete om varken Arbetsmiljöverket eller de fackliga organisationerna har någon bevakning av arbetsmiljön. Arbetsmiljösituationen på dessa arbetsplatser kan då komma att återgå till situationen före internkontrollens tillkomst och före Arbetsmiljöverkets satsningar på tillsyn av belastningsergonomi och psykosociala förhållanden. Arbetsgivaren kommer troligen endast att se till att direkta olycksfallsrisker förebyggs.

Beträffande arbetsanpassning och rehabilitering har Arbetsmiljöverket särskilda föreskrifter som till största delen stödjer sig på 3 kap. 2 a § AML. Eftersom dessa bestämmelser inte omfattas av ramdirektivet är det endast 12 § i föreskrifterna och möjligen någon liten ytterligare del som stödjer sig på 3 kap. 3 § AML som inte kommer att kunna ersättas med avtal. Resultatet av att

bestämmelserna avtalas bort blir att Arbetsmiljöverkets tillsyn på detta område minskar. Konsekvensen av detta kan i sin tur bli att Arbetsmiljöverket inte i samma utsträckning som nu kan bidra till att regeringens mål om minskad ohälsa uppnås. Minskad tillsyn spar naturligtvis resurser för Arbetsmiljöverket, men torde medföra en försvagad ställning för de långtidssjukskrivna och risk för större olikheter vid behandlingen av enskilda arbetstagares ärenden. Det blir också svårare för Arbetsmiljöverket att arbeta med sektorsansvaret för funktionshindrade.

Svenskt Näringsliv

Arbetsmiljö måste även i fortsättningen vara en samverkansfråga mellan parterna. Om dispositivitet införs blir arbetsmiljö en av många intressefrågor som drivs i avtalsförhandlingarna om löner och allmänna anställningsvillkor på förbunds nivå. Den riskerar då att användas som ett led i byteshandeln om en total uppgörelse, eventuellt under konflikthot eller till och med pågående konflikt. Vidare finns en risk att den aktuella branschens ekonomi kommer att bli avgörande för resultatet beträffande arbetsmiljö. De arbetsmiljöregler som blir resultatet av förhandlingar under sådana förhållanden kommer enligt Svenskt Näringslivs uppfattning i slutändan varken gagna de anställda eller företagen.

Arbetsmiljölagen och tillhörande föreskrifter utgör ett regelsystem av skyddscharakter, underkastat tillsyn och påföljder från myndighets sida. Det är av vitalt intresse att alla branscher och företag ges samma förutsättningar och behandlas lika såväl i regelsystemet som i fråga om tillsyn och sanktioner. Eftersom kollektivavtalen sannolikt kommer att ha olika innehåll inom olika branscher kan resultatet bli en minskad rättssäkerhet för företag och anställda. Till detta kommer att skillnaderna mellan företag med och utan kollektivavtal accentueras, vilket medför risk för snedvridning av konkurrensen till nackdel för kollektivavtalsbundna företag.

När det gäller tillsyn arbetar Arbetsmiljöverket för att likrikta insatserna i landet. Även Försäkringskassan verkar för ett enhetligt arbetssätt när det gäller rehabilitering över landet. Det finns all anledning att stödja att dessa myndigheter fortsätter att arbeta för att företagen behandlas lika. Det ger de bästa möjligheterna till för-

bättring i arbetsmiljö och rehabilitering och det blir även lättare att avläsa bilden av samhället i stort.

Tillsyn och sanktioner måste förbli myndighetsutövning för att garantera likabehandling av företagen enligt ovan. Men det finns andra viktiga skäl för detta. Förslaget med EG-spärr skulle medföra att arbetstagarorganisationerna ges rätten att kontrollera EG-spärrrens uppfyllelse och tillämpning, utifrån den synnerligen otydliga text som finns i EG-direktivet i egenskap av ramdirektiv. Detta formligen inbjuder till tvister om skadestånd för brott mot kollektivavtalet. Det faktum att tillsyn och påföljder flyttas från arbetsmiljölagens system till kollektivavtalssystemet kan skapa ekonomiska incitament för att använda arbetsmiljö som påtryckningsmedel.

Svenskt Näringsliv anser att de olika regleringar som blir resultatet av framtida förhandlingar kommer att leda till mycket stora problem vid såväl tillämpning som tillsyn. Det kommer exempelvis att bli mycket svårt för Arbetsmiljöverket att vid inspektion avgöra vilket kollektivavtal som är aktuellt och vad det innebär i förhållande till lagstiftningen. Vidare är det vanligt att det inom ett och samma företag finns ett antal olika kollektivavtal som ska beaktas, för olika personalkategorier, med olika innehåll och olika motparter. Avtalen har dessutom helt olika löptider. Situationen kompliceras ytterligare när samordningsansvaret blir aktuellt och flera kollektivavtal med arbetsgivar- och arbetstagarförbund från flera olika branscher skall tillämpas. Här kommer återigen företagets rättssäkerhet i blickpunkten. Även arbetsgivarna som grupp kommer att få betydande problem när det gäller att känna till både lagstiftningen och alla kollektivavtal som kan beröra verksamheten. De olika skrivningarna i olika avtal riskerar att leda till onödiga tolkningskonflikter, speciellt på arbetsplatser med flera verksamheter.

Svenskt Näringsliv anser sammantaget att införandet av dispositivitet med hänsyn till ovanstående snarare kommer att hindra än underlätta en meningsfull samverkan i arbetsmiljölagens mening.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting gör bedömningen att införandet av en dispositiv reglering avseende bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering innebär, oavsett val av metod, övervägande negativa konsekvenser för arbetsmiljöarbetet.

De arbetsmiljöbestämmelser som skulle omfattas av träffade kollektivavtal skulle, till skillnad från nu, bli föremål för förhandlingsordningen och för tvisteförfarandet. En sådan reglering kan antas medföra ett kraftigt ökat antal såväl lokala som centrala tvisteförhandlingar. Arbetstagarorganisationernas roll i arbetsmiljöarbetet riskerar att förskjutas från att vara en samverkanspartner för förbättrat arbetsmiljöarbete till att bli en part som i större utsträckning ägnar sina resurser åt tillsyn av avtalets efterlevnad.

En reglering som medger att olika avtal kan träffas skulle också leda till att det, utifrån organisationernas förhandlingsresultat, kommer att gälla olika regler för olika arbetstagare i de aktuella hänseendena. Även tillsynen kommer att variera på arbetsmarknaden, beroende av om avtal träffats eller inte.

Med stöd av kollektivavtal på områdena i fråga skulle en arbetstagarorganisation kunna göra gällande kollektivavtalsbrott och kräva skadestånd genom att t.ex. påstå att organisationen varit bristfällig ur arbetsmiljösynpunkt. Ett sådant påstående skulle då komma att kunna prövas rättsligt. Detta innebär att arbetstagarorganisationerna indirekt skulle få möjlighet till ett inflytande över hur arbetet skall organiseras och bedrivs. En sådan inskränkning i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet ställer sig Sveriges Kommuner och Landsting negativa till.

Vidare skulle Arbetsdomstolen med denna ordning komma att döma i frågor som formellt sett rör kollektivavtalsbrott men som rent faktiskt handlar om arbetsmiljöfrågor, frågor som i dag hanteras förvaltningsrättsligt.

Vid alternativet med dispositiv reglering med en EG-rättslig spärr uppkommer frågan om vem som ansvarar för tillsyn om direktivets krav inte kan anses vara uppfyllda och vem som skall göra den bedömningen. Arbetsgivaren kan i ett sådant sammanhang hamna i den situationen att han får krav riktade mot sig från såväl Arbetsmiljöverket och från sin kollektivavtalspart. Om dessa gör olika bedömningar i en fråga som rör minimikravsbedömning kan arbetsgivaren hamna i kläm såtillvida att om han följer arbets-

tagarorganisationens mening kan Arbetsmiljöverket utfärda ett föreläggande, och följer han Arbetsmiljöverkets uppfattning i frågan riskerar han en tvist om kollektivavtalsbrott och därtill hörande skadeståndsanspråk. En sådan otydlighet bör så långt det är möjligt undvikas.

Om de aktuella reglerna görs helt dispositiva innebär detta att Arbetsmiljöverkets tillsyn i vissa avseenden begränsas till förmån för arbetstagarorganisationerna. Detta ökar risken för att bedömningarna kommer att se olika ut beroende på vilket eller vilka fackliga organisationer som praktiskt utövar tillsynen, vilket på sikt kan leda till en ökad osäkerhet på arbetsmarknaden om vad som är acceptabelt i arbetsmiljöavseende.

Arbetsmiljöverket har en lång erfarenhet och en stor kunskap på området och det är befogat att ifrågasätta huruvida de fackliga organisationerna, i vart fall på kort sikt, kan erbjuda motsvarande kompetens och kvalitet för de bedömningar och beslut som skall fattas inom ramen för tillsynsarbetet. Det finns viss risk för en kvalitativ försämring av tillsynsarbetet och även en risk att bedömningarna i enskilda ärenden kommer att variera i högre utsträckning än i dag.

På arbetsmiljöområdet är det betydelsefullt med en enhetlig och samlad bedömning av efterlevnaden av de befintliga reglerna. Sveriges Kommuner och Landsting anser att tillsyn inom arbetsmiljöområdet bör bedrivas av det offentliga.

Arbetsgivarverket

Beträffande alternativet att göra bestämmelserna dispositiva med EG-spärr vill Arbetsgivarverket framhålla följande.

De aktuella EG-bestämmelserna finns i ramdirektivet och bildskärmsdirektivet. Dessa EG-bestämmelser är allmänt utformade och det framgår inte klart och tydligt i alla avseenden vilka skyldigheter som åvilar arbetsgivaren. Det blir därför svårt för avtalsparterna att bedöma om ett arbetsmiljöavtal uppfyller direktivens bestämmelser. Vidare föreslås att konsekvensen av att avtalsparterna inte uppfyller de förutsättningar som krävs för att få avvika från bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering blir att arbetsmiljölagen och/eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter ändå gäller och att Arbetsmiljöverket är bibehållet sin rätt att utföra tillsyn på området i fråga. Om arbetsgivaren miss-

bedömer sina skyldigheter enligt EG-rätten och sluter ett arbetsmiljöavtal kan arbetsgivaren således hamna i en situation med dubbla sanktionssystem. På ena sidan har man Arbetsmiljöverket som med stöd av arbetsmiljölagen och sina föreskrifter ställer krav på arbetsgivaren och å andra sidan har man de fackliga organisationerna som med stöd av kollektivavtal ställer krav på arbetsgivaren. Det är vidare inte säkert att Arbetsmiljöverket och de fackliga organisationerna har en enhetlig syn på arbetsgivarens skyldigheter i detta avseende.

Angående alternativet att bestämmelserna görs dispositiva genom att samma regler i stället får föreskrivas i kollektivavtal vill Arbetsgivarverket framföra följande.

Vi har i dag ett system som fungerar utan några större invändningar. Arbetsgivarverket kan inte se några fördelar med att rakt av föra över samma regler som i dag finns i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter till kollektivavtalen. Traditionen inom Sverige på arbetsmiljöområdet har varit att arbeta med dessa frågor i samverkan. Att bara föra över samma regler direkt till kollektivavtalen tror Arbetsgivarverket inte kommer att förbättra arbetsmiljön utan endast öka antalet tvister och processer inom området i fråga.

Företagarna

Förslaget med EG-spärr riskerar att försvåra och komplicera för företagen i allmänhet och för småföretagen i synnerhet. Detta eftersom de fackliga organisationerna kan antas komma att ställa långtgående krav på arbetsmiljöarbetet i företagen om reglerna görs dispositiva. Ett litet företag har inte de resurser som krävs för att kunna hantera arbetsmiljöfrågorna i särskild ordning, inte heller för att kunna förhandla med facket om kollektivavtalsreglering av dessa frågor. Även om det enligt förslaget är de centrala parterna som får träffa kollektivavtalen i fråga kan sådana centrala avtal komma att möjliggöra för de lokala parterna att träffa överenskommelser inom området.

Detta innebär också att de fackliga organisationerna indirekt får möjlighet till inflytande över hur arbetet skall organiseras och bedrivas, vilket får anses vara en inskränkning i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Denna ökning av den fackliga kontrollen kan därför inte accepteras.

Konkurrenssituationen riskerar dessutom att snedvridas om arbetsmiljökraven ställs olika, dels mellan företag som har olika kollektivavtal, dels mellan de företag som har kollektivavtal och de som inte har det. Sannolikt kommer företag som har kollektivavtal att omfattas av längre gående och mer omfattande arbetsmiljöregler än vad som gäller för företag utan kollektivavtal, men situationen kan även tänkas bli den motsatta.

Det kan vidare starkt ifrågasättas om det är lämpligt att genomföra dispositivitet på ett regelområde som handlar om säkerhet och hälsa. Arbetsmiljölagen och dess föreskrifter utgör en skyddslagstiftning över vilken en myndighet utövar tillsyn och beslutar om förelägganden eller förbud. Därtill finns ett straffrättsligt ansvar vid brott mot arbetsmiljölagen. Att lägga över ansvaret för tillsynen av de bestämmelser som skulle ersätta detta regelsystem, samt rätten att vidta sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna, på fackliga organisationer vore att äventyra rättssäkerheten för företagen och dess anställda. Det vore också att rubba balansen mellan de två avtalsslutande parterna, då den ena parten i praktiken blir den som skall utöva kontroll över att avtalsreglerna efterlevs. Företagen måste kunna garanteras likabehandling och därför bör tillsyn och sanktioner ske genom myndighetsutövning.

Stora tillämpningsproblem kan därtill antas uppkomma när det skall göras bedömningar av om ett ingånget kollektivavtal uppfyller EG-direktiven eller inte. Bedöms kollektivavtalet inte uppfylla EG-direktivet, föreslås lag och föreskrifter gälla som vanligt och Arbetsmiljöverket utövar då tillsyn. Det kan därmed komma att uppstå situationer där kollektivavtalsparterna och Arbetsmiljöverket gör olika bedömningar, vilket skulle innebära att arbetsgivaren kan få krav riktade mot sig från såväl Arbetsmiljöverket som från sin fackliga motpart.

För båda alternativen gäller alltså att de aktuella arbetsmiljöbestämmelserna inte skulle omfattas av det offentliga systemet för tillsyn och påföljder, utan istället av de vanliga reglerna för kollektivavtal. I stället för Arbetsmiljöverket blir det de fackliga organisationerna som får bevaka att arbetsgivarna sköter sina åligganden i dessa hänseenden. Om skyldigheterna inte uppfylls kan det bli frågan om kollektivavtalsbrott och skadeståndsskyldighet. En mängd tvister kan därmed befaras uppkomma, då fack och arbetsgivare kan antas komma att ha olika uppfattningar om huruvida dessa skyldigheter har uppfyllts.

LO

Arbetsgivaren accepterar sällan kollektivavtal med formuleringar ur arbetsmiljölagen och dess föreskrifter på grund av risken för dubbel bestraffning. Syftet med dispositivitet är att öka parternas intresse för att teckna arbetsmiljöavtal. Att en lag är dispositiv innebär att det i kollektivavtal går att anpassa dess regler till aktuella förhållanden. Positivt med ökad dispositivitet är att parterna då uppmanas att föra diskussioner som kan leda till tydligare arbetsmiljöavtal. Ett frågetecken är Arbetsmiljöverkets förmåga att bedöma om ett kollektivavtal klarar EU:s miniminivå och om det ger sämre villkor än utan kollektivavtal. Arbetsmiljöverket måste också bli tydligare och enhetligare i sina tolkningar. Sker inte detta blir det fler tvister, även om vi har kollektivavtal.

LO:s erfarenhet är att 3 kap. 2 a § AML och föreskrifterna om SAM och rehabilitering i stort sett fungerar då man kan dem och arbetar i dess anda. Många arbetsgivare tror dock redan i dag att dessa regler inte är bindande. Här behövs en större satsning på information och utbildning. Men det behövs även straffsanktion via kollektivavtal eller via myndighet för delar i dessa föreskrifter.

Av utredningens två alternativa sätt att göra reglerna i 3 kap. 2 a § AML dispositiva föredrar LO alternativet där bestämmelserna i paragrafen i stället får föreskrivas i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Reglernas utformning är då offentligt bestämda och blir därmed lika för alla i Sverige. Ännu en orsak att välja detta alternativ är att det saknas tvingande EG-lagstiftning om rehabilitering.

SACO

Föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete beskriver en metod enligt vilken arbetsgivaren, med stöd av arbetstagarerna och deras företrädare, kan bedriva ett bra förebyggande arbetsmiljöarbete. Erfarenheterna visar dock att många arbetsplatser/arbetsgivare inte arbetar aktivt och metodiskt i detta avseende. Man nöjer sig ofta med att utarbeta en pärm med ett antal dokument, som kanske inte ens hålls aktuell. Orsakerna varierar men det handlar sannolikt om både okunskap och omedvetenhet. Det är tveksamt om möjligheten att göra bestämmelsen om att arbeta systematiskt med arbetsmiljöfrågor dispositiv skulle förändra den bilden, snarare

tvärtom. Det kan finnas en risk att frågorna faller mellan stolarna och att de lokala parterna kommer att känna sig osäkra om hanteringen. Att använda avtalsvägen kan vara ett sätt att slippa Arbetsmiljöverkets tillsyn och då finns en risk att de fackliga företrädarna hamnar i en lojalitetskonflikt.

Kollektivavtal förutsätter god samverkan, goda kunskaper och ett stort engagemang hos samtliga lokala parter. Om en part inte är nöjd med tillämpningen finns möjligheten att få frågan rättsligt prövad. Här uppstår enligt vår mening en risk för parallella tolkningar, en tolkning via Arbetsmiljöverket och en annan via Arbetsdomstolen. För hela arbetsmarknaden gäller att lokala arbetsmiljöavtal som fram till 1990-talets början slöts med stöd av 6 kap. AML angående lokal skyddsverksamhet i allmänhet inte har förnyats eller uppdaterats. Ofta bryr man sig inte heller om att lyfta in frågorna i utvecklings- eller samverkansavtalen. Detta trots att stora organisatoriska förändringar skett och sker ute på arbetsplatserna samt att regelsystemet ständigt förändras till följd av nya kunskaper, ny forskning och EU-anpassning. Mot den bakgrunden riskerar ett lokalt kollektivavtal med stöd av 3 kap. 2 a § att inte följas upp och levandehållas.

Utredningsuppdraget innebär att pröva hur samtliga delar av 3 kap. 2 a § skulle kunna göras dispositiva, det vill säga såväl det systematiska arbetsmiljöarbetet som rehabiliteringsverksamheten. Rehabilitering utgår från enskilda individers situation och behov medan det systematiska arbetsmiljöarbetet är inriktat mot att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetsgivarens ansvar för rehabilitering av anställda regleras dessutom även av annan lagstiftning. I debatten om ohälsans och sjukskrivningstalens utveckling har tydligt framgått att brister i rehabiliteringsverksamheten är en starkt bidragande faktor. Kollektivavtal om organisering av rehabiliteringsverksamheten skulle mot den bakgrunden vara en lämplig lösning och kunna skapa incitament för arbetsgivaren att tillsammans med den fackliga organisationen satsa mer på olika åtgärder för att bl.a. undvika den medfinansiering av sjukpenningen som infördes den 1 januari 2005. Det finns således anledning att överväga om inte de olika delarna av 2 a § skall behandlas fristående från varandra i frågan om att kunna göra dem dispositiva.

TCO

TCO instämmer i allt väsentligt med SACO:s beskrivning. TCO menar även att det rent tekniskt finns möjlighet att träffa kollektivavtal på dessa områden redan i dag, utan föreslagna förändringar. TCO:s förbund uppfattar inte att det är lagens nuvarande konstruktion som är ett hinder utan efterlevnaden. Förslaget ger inte de effekter som önskas i att förbättra situationen anser TCO.

Åklagarmyndigheten

I åtal för arbetsmiljöbrott skall åklagaren precisera på vilket sätt den tilltalade har brutit mot arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Åklagaren skall vidare styrka orsakssambandet mellan det bristande arbetsmiljöarbetet och den skada som arbetsolyckan har medfört. Det systematiska arbetsmiljöarbetet som beskrivs i 3 kap. 2 a § AML och i SAM-föreskrifterna är ett i detta sammanhang stort pedagogiskt stöd för åklagaren. Jämte andra föreskrifter åberopas ofta SAM-föreskrifterna till stöd för ett åtal. En passivitet hos arbetsgivaren med ohälsa eller olycka som följd kan, mot bakgrund av de skyldigheter som föreskrivs i reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete, ofta framstå som ett allvarligt brott.

Arbetsmiljöverket har vid sin inspektion efter en arbetsplatsolycka, utöver den specifika bristen som orsakat olyckan, ofta även granskat hur det systematiska arbetsmiljöarbetet har fungerat. Vid brister i det arbetet påtalas det av Arbetsmiljöverket och det ställs krav på förbättringar. Dessa dokument utgör mycket viktigt förundersökningsmaterial för polis och åklagare och kan vid huvudförhandlingen åberopas till stöd för att arbetsgivaren inte har vidtagit alla åtgärder för att förebygga en olycka.

Även arbetsgivarens svar till Arbetsmiljöverket, där det redogörs för de åtgärder som har vidtagits efter olyckan, kan åberopas till stöd för att sagda åtgärder borde ha vidtagits före olyckan om ett systematiskt arbetsmiljöarbete inom verksamheten hade varit väl fungerade. Därmed kan åklagaren lättare styrka straffbar oakt-samhet. Arbetsmiljöverkets inspektion med inriktning på det systematiska arbetsmiljöarbetet ger också värdefull information för polis och åklagare när det gäller att placera ansvaret för ett arbetsmiljöbrott. Skulle reglerna om det systematiska arbetsmiljöarbetet

bli dispositiva försvinner Arbetsmiljöverkets tillsynsplikt för det området och därmed även denna viktiga del av åklagarens förundersökningsmaterial.

Om det bristande arbetsmiljöarbete som lett fram till en olycka består i brott mot reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete och dessa regler har avtalats bort, kan ingen dömas för arbetsmiljöbrott. Detta innebär en återgång till tiden före arbetsmiljöbrottets införande i brottsbalken.

En annan viktig förlust för sanktionssystemet om reglerna görs dispositiva blir att Arbetsmiljöverket inom ramen för sin tillsynsplikt inte längre kan utfärda föreläggande eller förbud avseende systematiskt arbetsmiljöarbete. Därmed kan inte heller straffsanktionen i 8 kap. 1 § AML tillämpas vid överträdelse av sådana beslut.

Polis och åklagare som arbetar med förundersökning och lagföring av brott mot arbetsmiljön upplever ofta svårigheter och motgångar. Det är en komplicerad lagstiftning som kräver en aktiv samverkan mellan polis, åklagare och Arbetsmiljöverket ute i distrikten för att nå fram till en fällande dom. Det föreligger ofta bevissvårigheter och delegationsproblematiken är inte sällan en tung del i utredningsarbetet. Därtill kommer svårigheten att till domstolen förmedla arbetsgivarens skyldigheter och garantställning samt det straffvärda i ett underlåtenhetsbrott som lett fram till en olycka. Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete har gett en struktur åt hur arbetsmiljöarbetet skall vara upplagt i verksamheten. Arbetsmiljöverkets tillsyn över området ger ett ovärderligt stöd åt åklagarens talan vid domstolen. Att avhända statsmakten tillsynsplikten av det systematiska arbetsmiljöarbetet skulle motverka mycket av de genom hårt arbete förvärvade landvinningar som rättsväsendet trots allt har uppnått, genom fällande domar grundade bl.a. på reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete.

5.7.3 Övrigt angående förslagets konsekvenser

I de föregående avsnitten har förslagets tänkbara konsekvenser belysts utförligt ur en mängd aspekter. Det bör framhållas att Åklagarmyndighetens beskrivning av konsekvenserna tydligt visar att förslaget kan få negativa effekter för brottsbekämpningen på arbetsmiljöområdet.

Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarverket och Företagarna har tagit upp flera aspekter som kan ha

negativa ekonomiska konsekvenser för företag och andra arbetsgivare. Bland dessa kan här nämnas att antalet tvisteförhandlingar och processer kan öka, att konkurrensnedvridning mellan företag med och utan kollektivavtal kan uppstå, att arbetsgivare måste sätta sig in i flera olika regelsystem samt att det finns en risk att arbetsgivare kan drabbas av dubbla krav och sanktioner i fall där olika bedömningar görs i frågan om avtalen uppfyller EG-direktivens miniminivå. Vidare har Företagarna pekat på de särskilda problem som en dispositiv lagstiftning skulle medföra för små företag, i synnerhet om alternativet med EG-spärr väljs (se Företagarnas beskrivning ovan).

I övrigt skall följande tilläggas om de tänkbara ekonomiska konsekvenserna av en dispositiv lagstiftning.

Det är mycket svårt att förutsäga vilka samhällsekonomiska effekter som skulle uppstå om bestämmelserna i fråga görs dispositiva. Detta hänger till stor del samman med att effekterna beror på i vilken utsträckning arbetsmarknadens parter utnyttjar en sådan möjlighet att träffa avtal och vilket innehåll avtalen får. Som berörts tidigare kan det tänkas att starka fackliga organisationer lyckas få avtal med höga krav i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering, där facken dessutom har resurser att se till att avtalen efterlevs. Detta skulle kunna leda till en bättre arbetsmiljö och rehabilitering, med de positiva samhällsekonomiska effekter som detta kan innebära. Motsatsvis kan förstås tänkas att svaga fackliga organisationer träffar avtal som inte är lika fördelaktiga ur arbetsmiljösynpunkt och där facken dessutom har begränsad möjlighet att bevaka att avtalen följs. Ett sådant scenario kan följaktligen få precis motsatt samhällsekonomisk effekt.

På motsvarande sätt kan Arbetsmiljöverket kostnader påverkas på olika sätt beroende på vilken avtalsbilden blir. Om det inte ingås några avtal påverkas inte heller Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete. Om parterna utnyttjar möjligheten att ingå avtal kommer Arbetsmiljöverkets tillsynsområde att minska, eftersom parterna i stället bevakar att avtalen efterlevs. Å andra sidan krävs då att verket håller reda på var det finns avtal eller ej, vilket innebär en extra uppgift i sig. Om alternativet med EG-spärr genomförs kan Arbetsmiljöverket också behöva studera eventuella avtal för att avgöra om EG-direktivens nivå uppfylls genom avtalen. På grund av de frågor som kan uppkomma kring avtalen skulle enligt Arbetsmiljöverket sannolikt krävas utbildning i arbetsrätt för både inspektörer och jurister och troligen också ett tillskott av jurister. På de arbets-

platser där avtal finns kvarstår dessutom tillsynsansvaret över övriga arbetsmiljöregler samt i fråga om de arbetstagare som inte omfattas av eventuella avtal.

På grund av osäkerheten kring hur en möjlighet att träffa avtal skulle komma att utnyttjas kan alltså några närmare beskrivningar av de ekonomiska konsekvenserna inte göras.

5.8 Avslutande kommentarer

Som framgår ovan har de konsekvenser som beskrivits av intressenter på området till största delen varit mycket negativa. Vi instämmer i de bedömningar som sålunda har gjorts. Det står enligt vår uppfattning klart att följderna av att göra bestämmelserna i fråga dispositiva i huvudsak skulle bli negativa. Det finns därför anledning att än en gång framhålla att det inte ingår i uppdraget att överväga om bestämmelserna bör införas. Trots de negativa konsekvenser som beskrivits ovan lämnar vi alltså – i enlighet med uppdraget – förslag till hur bestämmelserna skulle kunna göras dispositiva.

Slutligen kan konstateras att av de två alternativa utformningarna torde den där bestämmelserna i lagen och föreskrifterna i stället förs över i kollektivavtal vara den som är enklast att tillämpa. Alternativet med EG-spärr är i stället det som i störst utsträckning tillåter en avvikelse från bestämmelserna i materiellt hänseende och kan därför sägas vara ”mest dispositivt”.

6 Behövs ett särskilt bemyndigande om utbildning och kompetens?

6.1 Bedömningen i korthet

Bedömning: I enlighet med uppdraget har vi övervägt om det bör införas ett särskilt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens. Det har enligt vår bedömning inte framkommit övertygande skäl för ett sådant bemyndigande. Vi menar att Arbetsmiljöverket redan nu har tillräckliga möjligheter att meddela föreskrifter om utbildning och kompetens.

6.2 Uppdraget

Uppdraget enligt direktiven är att utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens. I uppdraget ligger också att utreda om bemyndigandet bör omfatta krav på certifikat eller annat kunskapsbevis.

6.3 Nuvarande lagreglering

I 4 kap. AML finns regler om bemyndiganden. Bestämmelserna innebär att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter gällande vissa frågor. Delegationen till Arbetsmiljöverket finns i 18 § AMF. Arbetsmiljöverket kan med stöd av denna delegation i fall som avses i 4 kap. 1–8 §§ meddela föreskrifter som är direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 AML. De bestämmelser som finns i 4 kap. 1–8 §§ avser olika preciserade områden där regeringen

eller Arbetsmiljöverket får föreskriva om bl.a. olika villkor, tillstånd eller förbud mot att arbete utförs.

I samband med en lagändring den 1 juli 1991 infördes ett nytt föreskriftsbemyndigande i 4 kap. 10 § AML som innebar ett mera generellt utformat bemyndigande. Arbetsmiljöverket får enligt denna bestämmelse meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. I förarbetena till bestämmelsen sägs bl.a. att arbetsmiljölagen innehåller vissa grundläggande bestämmelser i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet och anger översiktligt kraven beträffande olika arbetsmiljöfaktorer.¹

Vad som avses med arbetsmiljöns beskaffenhet preciseras närmare i 2 kap. AML medan allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön anges i 3 kap. AML. I 3 kap. 3 § första stycket anges bl.a. att arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undvika riskerna i arbetet. De föreskrifter som meddelas med stöd av 4 kap. 10 § är inte direkt straffsanktionerade.

I förarbetena till 4 kap. 10 § AML beskrivs dåvarande Arbetarskyddsstyrelsens olika kategorier av bemyndiganden på följande sätt.²

Det finns i huvudsak tre olika kategorier av bemyndiganden till stöd för föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen. Föreskrifter i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet – materiella föreskrifter – kan meddelas enligt förevarande paragraf. Föreskrifter om vissa formella förfaranden och om vissa preciserade villkor och förbud kan med direkt straffsanktion meddelas enligt 4 kap. 2–8 §§. Vidare kan verkställighetsföreskrifter meddelas enligt 18 § första stycket punkt 6 arbetsmiljöförordningen (*numera p.7*). Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär men också i viss utsträckning kompletterande föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag utan att något avsteg görs från innehållet i den bakomliggande lagen genom att den tillförs något nytt. Med hänsyn till den utvidgade bemyndigandebestämmelsen skall arbetarskyddsstyrelsen i fortsättningen som verkställighetsföreskrifter meddela i huvudsak endast föreskrifter av rent administrativ karaktär.

¹ Prop. 1990/91:140 s. 145.

² A. st.

För att föreskrifter skall kunna förenas med direkt straffansvar krävs således att de utfärdas med stöd av 4 kap. 1–8 §§. De paragrafer som kan användas i samband med krav på utbildning och kompetens torde vara de som ger möjlighet att föreskriva om villkor t.ex. vid hantering av en viss produkt, och villkoret skulle då alltså vara viss utbildning eller kompetens. Detta kan ske med stöd av 4 kap. 1 §. Förutsättningen enligt 1 § är att det är fråga om tekniska anordningar eller ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Enligt 6 § kan villkor ställas upp, när det är fråga om arbete som medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, t.ex. gravida eller allergiker.

Enligt 4 kap. 2 § kan krav på tillstånd föreskrivas beträffande användning eller överlåtelse av farliga tekniska anordningar eller ämnen. När tillstånd lämnas enligt 4 kap. 2 § kan med stöd av 4 kap. 1 § 1 samtidigt anges de villkor (i form av viss utbildning eller särskilda kunskaper) som skall gälla. Överträdelse av ett sådant villkor medför straffansvar enligt 8 kap. 2 § AML. Däremot kan villkor om utbildning, som inte har samband med användning av tekniska anordningar eller farliga ämnen, med tillståndskrav eller med grupper som i sig löper större risker vid vissa arbeten, inte ställas upp med stöd av de straffsanktionerade bemyndigandena.

Av 19 § AMF framgår att det i anslutning till föreskrift, som meddelas med stöd av 18 § första stycket 1–3, skall upplysas om att överträdelse kan medföra straffpåföljd. Enligt 8 kap. 5 § AML kan straffsanktionen genom föreskrifter från Arbetsmiljöverket utbytas mot sanktionsavgift.

6.4 Krav på utbildning och kompetens i Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Under årens lopp har det med stöd av bestämmelserna i 4 kap. AML utfärdats ett antal föreskrifter med olika former av krav på utbildning eller kompetens. Det kan röra sig om olika slags arbeten som skall utföras där det krävs allt från ”tillräckliga kunskaper” till mer omfattande krav på särskild utbildning som kan benämnas ”särskild teoretisk och praktisk utbildning”. Oftast är denna skrivning kombinerad med krav på särskilda kunskaper.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om ställningar³ finns ett exempel på bestämmelser om krav på utbildning. Av 15 § framgår att i sam-

³ AFS 2004:4.

band med uppförande, väsentlig ändring och nedmontering av ställning skall arbetet ledas av en kompetent person med tillräckliga kunskaper och erfarenhet av sådant arbete. Denne skall ha genomgått allmän eller särskild utbildning och detta gäller även för den som utför arbetet. För den som genomgått och godkänts i allmän eller särskild utbildning skall utbildningsbevis utfärdas.

Fler exempel på föreskrifter som kräver särskild teoretisk och/eller praktisk utbildning finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om härdplaster⁴, 6 §, och i föreskrifterna om mast och stolparbete⁵, 12 §.

Ett särskilt utbildningsbevis i form av ett ”certifikat” krävs för att genomföra vissa arbeten i samband med dykning enligt föreskrifterna om dykeriarbete⁶, 3 §.

Vid rivning eller reparationsarbete vid hantering av asbest eller asbesthaltigt material krävs vidare särskild utbildning enligt föreskrifterna om asbest.⁷

Av dessa exempel på utbildnings- och kunskapskrav är det enbart bestämmelsen om utbildning vid arbete med rivning eller reparationsarbete av asbest som är en direkt straffsanktionerad bestämmelse.

Ytterligare ett exempel på krav på utbildning och kompetens finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbete i explosionsfarlig miljö⁸ där det i 7 § och 13 § ställs krav på erforderlig utbildning och kunskap dels för en person som skall genomföra en riskbedömning och dels för den person som skall bekräfta en anläggnings explosionssäkerhet innan en arbetsplats med explosionsfarliga områden tas i bruk första gången. Dessa föreskrifter har utfärdats med stöd av 4 kap. 1 § AML och brott mot dem är därför straffbelagda.

De utbildningar som avses i de nämnda föreskrifterna har oftast utformats av arbetsmarknadens parter i samråd med Arbetsmiljöverket. I vissa fall kan utbildningen även erbjudas av privata företag eller tillverkare. Ansvar för att arbetstagaren genomför utbildningen eller motsvarar utbildningskraven ligger på arbetsgivaren.

⁴ AFS 2005:18.

⁵ AFS 2000:6.

⁶ AFS 1993:57.

⁷ AFS 2006:1.

⁸ AFS 2003:3.

6.5 Synpunkter som framkommit under utredningsarbetet

Vi har inhämtat synpunkter från utredningens referensgrupp och från Arbetsmiljöverket på lämpligheten av att införa ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning och kompetens som är direkt straffsanktionerade. Ett sammandrag av dessa synpunkter redovisas nedan.

Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv konstaterar att nuvarande regler i 4 kap. AML innehåller möjligheter för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning och kompetens. Reglerna är straffsanktionerade dels enligt 8 kap. 2 § AML, dels enligt 8 kap. 1 § AML. Det kan i båda fallen sägas vara fråga om direkt sanktion även om de tekniska lösningarna är något olika. Det allmänna bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML ger möjlighet till straffsanktion i fråga om alla arbetstagare, utan begränsning till speciella anordningar eller grupper. Svenskt Näringsliv anser mot bakgrund av detta att något behov av att utvidga området för straffsanktionerade bestämmelser inte föreligger.

Föreningen föreslår att man i stället gör en noggrann analys av de bemyndiganden som finns i dag samt om och hur de används, i syfte att rensa ut eventuellt onödiga bemyndiganden.

Sammanfattningsvis finner Svenskt Näringsliv att de nuvarande möjligheterna att föreskriva krav på utbildning och kompetens är fullt tillräckliga.

Sveriges Kommuner och Landsting

Det finns redan i dag möjligheter för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om utbildning och kompetens med stöd av 4 kap. 10 § AML samt i vissa avgränsade avseenden även straffsanktionerade föreskrifter med stöd av 4 kap. 2 § AML.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att denna befintliga ordning fungerar väl och kan inte se vilket faktiskt behov den föreslagna sanktionsmöjligheten skulle avse och vilket eller vilka faktiska problem den är avsedd att lösa.

Det är inte lämpligt att Arbetsmiljöverket skulle kunna utfärda straffsanktionerade föreskrifter om kompetens och utbildning för alla arbetstagare som kan "utsättas för risk eller olycka i sitt arbete". Detta är en vid beskrivning av tillämpningsområdet som, enligt vår mening, kan anses innefatta i stort sett samtliga arbetstagare på arbetsmarknaden.

Området för straffsanktionerade bestämmelser måste, just p.g.a. straffsanktionen, vara väl avgränsat och tydligt så att det för den enskilde är förutsägbart vad som är straffbart eller ej, annars kan regleringen anses komma i konflikt med kraven på rättssäkerhet. Detta krav tillgodoses av den nuvarande regleringen där området för straffsanktionerade föreskrifter är tydligt avgränsat i 4 kap. 2 § AML.

För att avgöra vem som har tillräcklig kompetens för visst arbete eller uppgift krävs att en bedömning görs. Det är oklart hur denna bedömning skall göras och vilka kriterier som skall ha betydelse vid bedömningen. Det måste säkerställas att bedömningarna inte tillåts ske skönsmässigt och det är också av vikt att dessa bedömningar sker likartat på hela arbetsmarknaden.

Sveriges Kommuner och Landsting ser svårigheter för Arbetsmiljöverket att kunna göra goda och likartade bedömningar av kompetens i alla enskilda fall. Det finns en risk att vid bedömningar om kompetens, sådan anses föreligga om personen eller personerna i fråga uppfyller vissa formella kvalifikationskrav på viss utbildning. Utbildning och kompetens är dock inte samma sak.

Sammanfattningsvis ställer sig Sveriges Kommuner och Landsting negativa till att det i arbetsmiljölagen införs ett allmänt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att utfärda straffsanktionerade föreskrifter om kompetens och utbildning för arbetstagare och arbetsledare.

Arbetsgivarverket

Arbetsmiljöverket kan redan i dag med stöd av 4 kap. 10 § AML meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens. Om Arbetsmiljöverket i sin tillsynsverksamhet finner att en arbetsgivare inte efterlever arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan Arbetsmiljöverket med stöd av 7 kap. 7 § AML utfärda föreläggande eller förbud i det enskilda fallet. Föreläggandet brukar utformas på så sätt att arbetsgivaren

senast vid en viss tidpunkt skall ha efterkommit påbudet. Om arbetsgivaren inte följer det utfärdade föreläggandet ankommer det i första hand på Arbetsmiljöverket att göra en åtalsanmälan. Prövningen inför domstol av frågan om straffbar gärning har begåtts är i dessa fall begränsad till att avse om tillsynsmyndigheten har haft formell behörighet att meddela påbudet, om det har vunnit laga kraft och om påbudet har efterlevts.

Det finns såvitt Arbetsgivarverket känner till inte någon särskild utredning om att det nuvarande systemet skulle vara verkningslöst eller att det inte skulle vara tillfyllest. Arbetsgivarverket anser därför inte att det finns något behov av att införa ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att utfärda direkt straffsanktionerade föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens för visst arbete.

Arbetsgivarverket vill dessutom tillägga att verket ser principiella problem med förslaget. En straffbestämmelse måste vara tillräckligt klar och entydig för att allmänheten skall kunna veta vad som är tillåtet eller inte. Begreppet kompetens är inte ett klart och entydigt begrepp. Det måste som Arbetsgivarverket ser det förutsätta ett ganska stort mått av skönsmässig bedömning för att avgöra om en arbetsledare eller arbetstagare har tillräcklig skicklighet för att utföra ett visst arbete. Vidare uppstår problem med hur man skall bedöma det subjektiva rekvisitet. Krävs det uppsåt eller oaktsamhet hos arbetsgivaren eller skall det vara strikt ansvar?

Sammanfattningsvis anser Arbetsgivarverket att systemet som det ser ut i dag är ett funktionellt system. Arbetsmiljöverket kan utfärda föreskrifter om utbildning och kompetens. Om Arbetsmiljöverket i sin tillsyn upptäcker att en arbetsgivare underlåter att följa dessa föreskrifter kan Arbetsmiljöverket i det enskilda fallet utfärda direkt straffsanktionerade förelägganden om att arbetsgivaren inom en viss tid skall vidta vissa åtgärder.

Företagarna

Arbetsmiljöverket har redan i dag möjlighet att utfärda föreskrifter om krav på viss utbildning eller kompetens. Detta kan ske med stöd av 4 kap. 10 § AML. Det är med stöd av det allmänna bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML som de flesta föreskrifter från Arbetsmiljöverket i praktiken utfärdas. Föreskrifter utfärdade med stöd av denna paragraf blir inte direkt straffsanktionerade, se 8 kap. 2 § första stycket 2 AML. Om emellertid Arbetsmiljöverket har ut-

färdat ett föreläggande eller förbud med stöd av sådana föreskrifter, som inte är förenat med vite, är även brott mot sådana föreskrifter straffbelagt, se 8 kap. 1 § AML.

Det finns också en möjlighet för Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter med uppställande av villkor om viss utbildning för användning av visst ämne eller teknisk anordning, enligt 4 kap. 1 § AML. Föreskrifter utfärdade med stöd av denna paragraf blir där-
emot direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 AML.

Därtill finns en möjlighet för Arbetsmiljöverket att föreskriva särskilda villkor om krav på viss utbildning när arbetet kan sägas innebära risk för särskilda grupper, enligt 4 kap. 6 § AML. Även sådana föreskrifter blir direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 AML.

Möjligheten att utfärda föreskrifter inom allehanda områden är, vilket framgått ovan, mycket vid på grund av det generella bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML. Den aktuella frågan är således om det finns skäl att också utvidga möjligheten att utfärda föreskrifter som är direkt straffsanktionerade.

Arbetsmiljöverket har anfört att det torde finnas ett behov av att införa ytterligare ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om krav på viss utbildning. Den situation som avses är när det är fråga om ett visst riskfyllt arbete, men där varken tekniska anordningar eller ämnen används, och där arbetet kan sägas vara riskfyllt för alla arbetstagare, och inte bara för vissa grupper. Vad Arbetsmiljöverket då vill uppnå är att sådant bemyndigande ger möjlighet att utfärda direkt straffsanktionerade föreskrifter. Möjlighet finns ju i och för sig redan i dag för Arbetsmiljöverket att utfärda sådana föreskrifter, men de får då inte någon direkt straffsanktion.

Emellertid står möjligheten för Arbetsmiljöverket till buds att utfärda ett föreläggande eller förbud om ett riskfyllt arbete utförs utan viss föreskriven utbildning. Sådant föreläggande/förbud kan antingen vara förenat med vitessanktion eller, om det inte förenas med vite, vara direkt straffsanktionerat. Det går således att åstadkomma straffsanktion för sådant arbete även utan något nytt ytterligare bemyndigande.

Frågan uppstår därmed vad ett nytt bemyndigande för Arbetsmiljöverket skulle tillföra. Ibland framförs argumentet att en direkt straffsanktion skulle verka mer i preventivt, dvs. brottsförebyggande, syfte. Argumentet kan ifrågasättas. För att ett straff skall utdömas krävs att någon polisanmäler det förfarande som

strider mot föreskrifterna, att polisen utreder ärendet, att en åklagare åtar arbetsgivaren samt slutligen att en domstol utdömer straffansvar för arbetsgivaren. Det är således flera steg till dess att arbetsgivaren lagförs för den handling som står i strid med föreskrifterna. Att Arbetsmiljöverket vid en inspektion, eventuellt efter en anmälan till verket, utfärdar ett vitesföreläggande eller ett vites-sanktionerat förbud förefaller minst lika verkningsfullt. En direkt straffsanktionerad regel torde således knappast innebära någon garanti för större lagefterlevnad.

De bemyndiganden som regeringen givit Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter finns samlade i 4 kap. AML. I 10 § finns det generella bemyndigandet, att utfärda föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det är denna paragraf som huvudsakligen använts vid utfärdande av Arbetsarkivstyrelsens/Arbetsmiljöverkets föreskrifter, vilka i dagsläget uppgår till ca 130 stycken. Regelverket är således svåröverskådligt. Det vore därför önskvärt med en översyn av hur Arbetsmiljöverket har använt bemyndigandena i 4 kap. AML, för att utfärda de föreskrifter som finns i dag och med en sammanställning över vilka föreskrifter som i dag är direkt straffsanktionerade.

LO

LO konstaterar att arbetsmiljön har försämrats för LO-förbundens medlemmar och att ledningssystem för människan i arbete inte finns där det mest behövs. Mot denna bakgrund anser LO att Arbetsmiljöverket bör ges ett bemyndigande att meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens för arbetsgivare angående t.ex. systematiskt arbetsmiljöarbete och om människan i arbete. Arbetsmiljöverket bör själva besluta i frågor angående certifikat eller annat kunskapsbevis och om själva innehållet i de krav som skall ställas.

TCO och SACO har avstått från att yttra sig.

Arbetsmiljöverket

Ett antal olika krav om viss utbildning och/eller kompetens har ställts i verkets föreskrifter. En genomgång av de föreskriftskrav som Arbetsmiljöverket ställt om viss utbildning eller kompetens, visar att de i två fall straffbelagt dessa, nämligen i föreskrifterna om asbest och arbete i explosionsfarlig miljö. Man har alltså föreskrivit om vissa villkor, dvs. viss utbildning, för användningen av ämnet asbest. Följaktligen är brott mot denna bestämmelse också straffbelagd, enligt 8 kap. 2 § AML.

Alla övriga föreskriftskrav om viss utbildning eller kompetens har ställts med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 § och de är således inte straffbelagda.

Enligt Arbetsmiljöverkets bedömning är det endast de paragrafer som ger möjlighet att föreskriva om vissa villkor för t.ex. användning som skulle kunna användas för att kunna utfärda en föreskrift om utbildning eller kompetens.

Det innebär att straffsanktionerade föreskrifter om utbildning eller kompetens endast kan meddelas med stöd av 4 kap. 1 eller 6 §.

I det fall det är fråga om ett riskfyllt arbete men varken tekniska anordningar eller ämnen som kan innebära ohälsa eller olycksfall används, och där arbetet inte kan sägas innebära särskild risk för särskilda grupper utan helt enkelt är riskfyllt för alla arbetstagare, saknas möjlighet att meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter om krav på viss utbildning eller kompetens. Visserligen kan i sådana fall krav på viss utbildning eller kompetens ställas enligt 4 kap. 10 § AML, men kraven blir då alltså inte direkt straffsanktionerade. Arbetsmiljöverket anser att mastarbeten eller bevakningsarbeten skulle kunna vara sådana situationer som exemplifierar behovet av straffsanktionerade regler om viss utbildning.

Slutsatsen av det sagda är att det torde finnas ett behov av att införa ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter om krav på viss utbildning eller kompetens för visst arbete, som är direkt straffsanktionerade enligt 8 kap. 2 § AML. Ett sådant bemyndigande skulle i så fall lämpligen kunna införas i ett andra stycke i 4 kap. 2 § AML, såsom verket tidigare föreslagit.

6.6 Överväganden och bedömning

Vi har kunnat konstatera att Arbetsmiljöverket har utfärdat ett antal icke straffsanktionerade föreskrifter med krav på utbildning och kompetens med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 §. Det finns alltså utrymme i det generella bemyndigandet, som rör arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön, för Arbetsmiljöverket att föreskriva om utbildning eller kompetens. Det finns många exempel på föreskrifter som innehåller krav på särskild teoretisk och praktisk utbildning eller där man kräver särskilda kunskaper. Ibland är kraven på de särskilda kunskaperna så omfattande att det är svårt att uppfylla dem utan någon form av utbildning. I vissa föreskrifter krävs viss utbildningslängd medan det t.ex. vid dykeriarbete krävs certifikat. Utbildningskravet kan omfatta både arbetsledningen och de som skall utföra det specifika arbetet. Inte någon av de föreskrifter som har utfärdats med stöd av 4 kap. 10 § och som innehåller krav på utbildning är direkt straffsanktionerad. Arbetsmiljöverket har dock i det enskilda fallet möjlighet att med stöd av 7 kap. 7 § AML utfärda föreläggande eller förbud som inte är förenat med vite, och på det sättet kan brott mot föreskrifter utfärdade med stöd av 4 kap. 10 § bli straffbelagda enligt 8 kap. 1 §.

Den genomgång som utredningen har gjort visar alltså att det redan nu finns en allmän möjlighet för Arbetsmiljöverket att med stöd av 4 kap. 10 § AML meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens. Denna möjlighet har också utnyttjats. Så långt kan det konstateras att det finns ett tillräckligt sådant bemyndigande som efterfrågas i våra direktiv. Den fråga som då inställer sig är om bemyndigandet ändå är för snävt eller – närmare bestämt – om Arbetsmiljöverket bör bemyndigas att meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter på detta område, vilket i dag inte är möjligt.

Det finns arbeten som är riskfyllda för alla grupper av arbetstagare utan att de innebär någon befattning med tekniska anordningar eller ämnen som kan innebära ohälsa eller olycksfall eller har samband med tillståndskrav. Det är endast för sådana fall som det saknas möjlighet att meddela föreskrifter om utbildning eller kompetens som är direkt straffsanktionerade.

När det gäller direkt straffsanktionerade föreskrifter bör dessa förbehållas sådana områden som är noga preciserade. Det är bakgrunden till att bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ AML avser klart

avgränsade områden. Det finns således bl.a. straffsanktionerade föreskrifter om kontroll eller särskilda villkor för brukande av och förbud mot arbetsprocesser, arbetsmetoder, tekniska anordningar och farliga ämnen. Utmärkande för sådana föreskrifter är att det föreskrivna handlingsmönstret är så fixerat att det är förhållandevis lätt att avgöra om en överträdelse har skett.⁹

I fråga om generella krav på utbildning eller kompetens torde det ofta behöva finnas ett utrymme för bedömningar. Detta är därför ett område som i allmänhet inte lämpar sig så väl för den grad av precision som måste krävas av straffbelagda föreskrifter. Även om ett nytt särskilt bemyndigande skulle införas finns det av det skälet anledning att utgå från att det generella bemyndigandet i 4 kap. 10 § också i fortsättningen skulle komma att användas på detta område. Dessa förhållanden talar emot ett nytt särskilt bemyndigande. Till detta kommer att det, om det finns behov av det, finns möjligheter för Arbetsmiljöverket att i det enskilda fallet åstadkomma en straffsanktion genom att utfärda ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § AML.

Våra direktiv tar också upp frågan om ett nytt bemyndigande bör omfatta krav på certifikat eller annat kunskapsbevis. Våra överväganden i den delen har lett oss till slutsatsen att sådana frågor bäst hanteras på föreskriftsnivån, och alltså inte behöver regleras direkt i ett bemyndigande i lagen. Det finns redan i dag flera exempel på föreskrifter där Arbetsmiljöverket utfärdat föreskrifter som innehåller krav på certifikat eller annat kunskapsbevis. Detta rör själva innehållet i de krav som ställs, och det bör få ankomma på Arbetsmiljöverket att även i fortsättningen, efter samråd med arbetsmarknadens parter, besluta detta.

Sammanfattningsvis har vi inte blivit övertygade om att det finns ett verkligt behov av ett särskilt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens. De bemyndiganden som arbetsmiljölagen nu innehåller anser vi är tillräckliga.

⁹ Jfr prop. 1993/94:186 s. 47.

7 Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen

7.1 Förslaget i korthet

Förslag: I 1 kap. 4 § AML införs en ny bestämmelse som hänvisar till 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program i frågan om arbetsmiljölagens tillämplighet för deltagare i sådana program.

7.2 Lagen om arbetsmarknadspolitiska program

I lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program finns övergripande bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen. Lagen tillkom som ett led i ett regelförenklingsarbete och innebar att flera andra lagar om arbetsmarknadspolitiska program slogs samman till en ny gemensam lag.¹

I 7 § finns bestämmelser bl.a. om i vilken utsträckning arbetsmiljölagen gäller för personer i denna verksamhet. Paragrafen har följande lydelse:

7 § Den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program skall inte anses som arbetstagare om inte programmet gäller en anställning med anställningsstöd eller lönebidrag, skyddat arbete, trygghetsanställning, reguljärt arbete inom ramen för aktivitetsgarantin eller en anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS).

När ett program bedrivs på en arbetsplats skall den som tar del av programmet dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av följande regler i arbetsmiljölagen (1977:1160):

- 2 kap. 1–9 §§ om arbetsmiljöns beskaffenhet,
- 3 kap. 1–4 och 7–14 §§ om allmänna skyldigheter,
- 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ om bemyndiganden,
- 5 kap. 1 och 3 §§ om minderåriga,

¹ Prop. 1999/2000:98 s. 63.

- 7 kap. om tillsyn,
- 8 kap. om påföljder, och
- 9 kap. om överklagande.

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

Paragrafen innebär att deltagare i sådana program som avses i första stycket omfattas av arbetsmiljölagen i dess helhet, eftersom dessa deltagare likställs med arbetstagare. För övriga deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som bedrivs på en arbetsplats skall de bestämmelser i arbetsmiljölagen som räknas upp i andra stycket ändå tillämpas. Den som har upplåtit en arbetsplats för programverksamhet anses som arbetsgivare i arbetsmiljölagens mening.

7.3 Uppdraget

I arbetsmiljölagen står inget om lagens tillämpningsområde i fråga om deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Uppdraget är att pröva om det är lämpligt att direkt i arbetsmiljölagen reglera lagens tillämpningsområde avseende personer som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program.

Uppdraget är alltså inte att åstadkomma någon förändring i sak av arbetsmiljölagens tillämpningsområde i detta hänseende. Frågan är endast om det bör framgå direkt av arbetsmiljölagen vad som gäller i fråga om deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

7.4 Överväganden och förslag

I utredningsdirektiven konstateras att det förhållandet att arbetsmiljölagen inte innehåller någon hänvisning till reglerna i lagen om arbetsmarknadspolitiska program kan leda till att arbetsmiljöfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt i fråga om de aktuella grupperna.

Det finns alltså en risk att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program glöms bort i arbetsmiljösammanhang på grund av att det inte framgår av arbetsmiljölagen att lagen skall gälla även för dem. Enligt Arbetsmiljöverket föreligger det ett sådant problem, som skulle kunna motverkas genom ett förtydligande av arbetsmiljö-

lagen. Även Arbetsmarknadsstyrelsen har tillstyrkt att arbetsmiljölagen förtydligas i detta avseende.

Problematiken har inte kunnat lösas genom information. Detta kan möjligen ha ett samband med att de som försöker ordna platser för deltagare i dessa program inte alltid har något större intresse av att framhålla att arbetsmiljölagen skall tillämpas.

Dessutom talar systematiska skäl för att bestämmelserna i 1 kap. arbetsmiljölagen om lagens tillämpningsområde bör vara uttömmande. Enligt rubriken på första kapitlet skall det innehålla lagens ändamål och tillämpningsområde. Det är då ologiskt och missvisande att ett helt område för lagens tillämpning över huvud taget inte omnämns däri.

Ett förtydligande av arbetsmiljölagens tillämpningsområde för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program bör därför göras. Detta kan åstadkommas genom att arbetsmiljölagen kompletteras med en hänvisning till 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program.

Ett alternativ till en sådan hänvisning kunde tänkas vara att de bestämmelser om arbetsmiljölagens tillämpningsområde som nu finns i 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program i stället flyttas över till arbetsmiljölagen. Då uppstår emellertid problemet att bestämmelsen i 7 § första stycket – om i vilka fall deltagare av arbetsmarknadspolitiska program skall anses som arbetstagare – knappast kan tas bort från lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Den bestämmelsen kan nämligen ha relevans även för andra områden än arbetsmiljölagen. Samtidigt hänger samtliga stycken i 7 § ihop; de andra och tredje styckena relaterar till det första stycket och blir ofullständiga utan detta. En dubbelreglering med samma regler i båda lagarna bör också undvikas. Detta talar för att behålla bestämmelserna i lagen om arbetsmarknadspolitiska program och göra en hänvisning dit från arbetsmiljölagen.

Det föreslås följaktligen att det införs en bestämmelse i arbetsmiljölagen som hänvisar till 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program i frågan om arbetsmiljölagens tillämplighet för deltagare i sådana program.

7.5 Bestämmelsens placering i arbetsmiljölagen

Bestämmelsen handlar om arbetsmiljölagens tillämpningsområde och hör därför hemma i lagens första kapitel. Eftersom det i en annan del av betänkandet föreslås att den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 4 § AML skall upphävas, blir den paragrafen ledig – se kapitel 8, *Arbete i arbetsgivarens hushåll*. Den nya bestämmelsen om arbetsmarknadspolitiska program kan därför placeras där.

7.6 Förslagets konsekvenser

Den avsedda konsekvensen med förslaget är att tydliggöra att arbetsmiljölagen gäller – helt eller delvis – även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Risken för att dessa skall förbises i arbetsmiljösammanhang torde därmed minska.

En mindre önskvärd effekt av förslaget skulle kunna tänkas vara att det blir svårare att ordna platser för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i och med att det blir tydligare för den som skall tillhandahålla en sådan plats att deltagaren omfattas av arbetsmiljölagen. Det måste emellertid ses som en fördel att de som upplåter sådana platser gör det med full insikt om vad det innebär och hellre avstår från detta om de inte anser sig kunna ta ett arbetsmiljöansvar för deltagaren i fråga.

Eftersom förslaget endast är ett förtydligande av gällande rätt medför det inga ekonomiska eller andra särskilda konsekvenser i övrigt.

8 Arbete i arbetsgivarens hushåll

8.1 Förslaget i korthet

Förslag: Arbetsmiljölagens undantag för arbete i arbetsgivarens hushåll i 1 kap. 4 § AML upphävs. Samtidigt görs följdändringar i 1, 8 och 15 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

8.2 Uppdraget

Uppdraget är att pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget från arbetsmiljölagen i 1 kap. 4 § AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll. Om utredningen föreslår ett upphävande, skall nödvändiga ändringar föreslås i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Arbetstidsbestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete omfattas inte av utredningens direktiv och berörs därför inte av förslaget.

8.3 Den nuvarande regleringen och dess tillkomst

Undantag från arbetsmiljölagstiftningen för arbete i arbetsgivarens hushåll infördes för första gången den 1 januari 1964 genom en ändring av arbetarskyddslagen.

Av propositionen till lagändringen¹ framgår att arbetarskyddslagen, som tidigare var begränsad till rörelse, inte hade omfattat husligt arbete i arbetsgivarens hem. Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen anförde i samband med lagstiftningsärendet att sådant arbete även i fortsättningen borde falla utanför lagen

¹ Prop. 1963:126 s. 65.

eftersom privatlivet skulle vara skyddat mot insyn. Tillsyn av lagens efterlevnad skulle enligt styrelsen stöta på svårigheter. Samtliga remissinstanser godtog detta utom socialstyrelsen som anförde att de husligt anställda behövde en myndighet att vända sig till.

Departementschefen anförde i detta sammanhang följande.

Jag finner det i och för sig önskvärt att principen om arbetarskyddslagens generella giltighet kunde beaktas även för arbetstagare, som utför husligt arbete i arbetsgivarens hem. På grund av de speciella problem, som skulle vara förknippade med tillsynen över lagens efterlevnad på detta verksamhetsområde, och med hänsyn också till den särskilda hembiträdeslagen, vilken för närvarande är föremål för utredning, finner jag mig dock böra förorda, att arbete i arbetsgivarens hushåll undantages från arbetarskyddslagens tillämpningsområde.

I samband med att hembiträdeslagen (1944:461) upphävdes den 1 juli 1971 tillkom i stället lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete samma datum.

I den utredning som föregick lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete konstaterades att arbetarskyddslagen inte gällde för husligt arbete, och utredningen undersökte då möjligheten att införa skyddsbestämmelser som var tillämpliga på sådant arbete. I propositionen till lagen finns följande motivering till införande av vissa skyddsbestämmelser för husligt arbete.²

Med hänsyn till att det finns betydande risker för olycksfall i hemmet i samband med felaktigt handhavande av maskiner och kemikalier, anser utredningen att det kan vara av visst värde att arbetsgivare och arbetstagare genom uttryckliga föreskrifter i lag förpliktas svara för att sådana risker motverkas.

Av propositionen till lagen framgår också att med uttrycket *arbete i arbetsgivarens hushåll* avses arbete som matlagning, servering, diskning, bakning, konservering, städning, eldning, tvätt, strykning, sömnad och barnskötsel. Utanför lagens tillämpningsområde låg husligt arbete vid vårdinstitutioner.³

När en ny arbetsmiljölag trädde i kraft i juli 1978 föreskrevs som ett undantag att arbetsmiljölagen inte skulle gälla arbete som utfördes i arbetsgivarens hushåll, i enlighet med vad som gällt tidigare.

² Prop. 1970:150 s. 23.

³ Prop.1970:150 s. 44.

Av nuvarande bestämmelse i 1 kap. 4 § AML framgår att arbetsmiljölagen inte gäller för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av den som fyllt 18 år. För arbete i arbetsgivarens hushåll av någon som fyllt 18 år gäller i stället bestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Sedan år 1996 är arbetsmiljölagen och dess föreskrifter däremot tillämpliga vid arbete om utförs i arbetsgivarens hushåll om arbetstagaren är *under 18 år*.

Av 1 § framgår när lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är tillämplig.

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

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

I lagen finns en skyddsregel i 8 § med följande lydelse.

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

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

Arbetsmiljöverket har tillsyn enligt lagens 15 §, men tillsynen är begränsad genom att undersökningar på arbetsstället endast får göras på begäran av part eller om det annars finns särskild anledning. Motsvarande bestämmelse återfinns i 15 § AMF som avser inspektionsbesök för arbete som utförs i hemmet.

Genom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) tillkom en ny yrkesgrupp som benämns personliga assistenter. De personliga assistenterna utför ofta arbete i arbetsgivarens hushåll och faller då under bestämmelserna i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

8.4 Överväganden och förslag

I utredningsdirektiven konstateras att lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete ställer betydligt lägre krav på arbetsgivaren än arbetsmiljölagen och ger tillsynsmyndigheten sämre möjligheter att ingripa mot brister i arbetsmiljön.

Frågan om särbehandling i arbetsmiljöhänseende har även berörts i en skrivelse till regeringen år 1999 där Arbetarskyddsstyrelsen bl.a. anförde följande.

Ny lagstiftning på det sociala området har på senare år lett till att många äldre och handikappade får hjälp i sitt hem av personliga assistenter. Ibland är dessa anställda av en kommun, ett bolag eller någon annan juridisk person. I sådana fall gäller arbetsmiljölagen på vanligt sätt. Det förekommer emellertid också att det är den handikappade själv som personligen är arbetsgivare för sin eller sina assistenter. I sådana fall blir det fråga om arbete i arbetsgivarens hushåll, vilket medför att arbetsmiljölagen gäller bara om arbetstagaren är under 18 år. I övrigt gäller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, den s.k. hembiträdeslagen, vilken ställer betydligt lägre krav på arbetsgivaren och ger tillsynsmyndigheterna sämre möjligheter att ingripa mot brister i arbetsmiljön. Denna skillnad måste i dag anses som föråldrad och bör slopas. Att vara personlig assistent måste betraktas som ett yrke som alla andra och det finns ingen anledning till att de skall ha sämre skydd för sin arbetsmiljö än andra arbetstagare.

Arbetsmiljöverket genomförde under åren 2001–2002 ett tillsynsprojekt som riktade sig mot verksamheter som bedrev personlig assistans enligt LSS. Tillsynsprojektet riktade sig enbart mot verksamhet som bedrevs av juridiska personer, främst kommuner.

De krav som Arbetsmiljöverket ställde på grund av uppmärksammade brister i arbetsmiljön berörde bl.a. följande. De personliga assistenterna skulle ha god kännedom om assistansens omfattning och innehåll samt veta hur de skulle undvika risker förknippade med dessa. Arbetsgivarna skulle uppmärksamma och tillgodose personalens behov av utökade kunskaper och färdigheter. Arbetsgivaren skulle slutligen tillgodose assistenternas behov av arbetsledning och stöd.

I Arbetsmiljöverkets rapport⁴ sägs vidare att den otrygghet som fanns beträffande anställningsförhållandet bl.a. förde med sig att många assistenter inte vågade påpeka brister och risker i arbetsmiljön, av rädsla för att bli oense med brukaren och då bli upp-

⁴ Arbetsmiljöverkets rapport 2002:5.

sagda. Detta försämrade i sin tur arbetsgivarens möjligheter att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Vidare har Kommunal sammanställt en rapport⁵ i december 2004 och gjort en kartläggning av de personer som arbetar som personliga assistenter. Kommunals undersökning visar på brister i arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete. Av rapporten framgår bl.a. att var femte personlig assistent utsatts för våld och hot i sitt arbete och att anställningsvillkoren är dåliga liksom arbetsmiljön. En slutsats i rapporten är bl.a. att bättre utvecklingsmöjligheter i arbetet och en bättre arbetsmiljö skulle leda till en ökad professionalisering av yrket.

Försäkringskassan tar varje år fram statistik på hur många som blivit beviljade assistansersättning efter arbetsgivartyp. Av denna sammanställning för december 2005 framgår att antalet egna arbetsgivare som har anställd personal för arbete i arbetsgivarens hushåll uppgår till 403, i förhållande till 13 135 arbetsgivare som är arbetsgivare inom kommun, brukarkooperativ eller annan serviceorganisation. Av de 403 arbetsgivarna är ca 100 bundna av kollektivavtal.

Utredningen har tagit upp regleringen i 1 kap. 4 § AML med arbetsgivarorganisationerna Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Kommunala Företagens Samorganisation (KFS) samt med Assistansberättigades intresseförening och Handikappombudsmannen. Samtliga anser att undantaget i 1 kap. 4 § AML kan upphävas. Man har även upplyst att de kollektivavtal som finns på området och som KFO har slutit med Kommunal anger att arbetsmiljölagen skall tillämpas fullt ut. KFS medlemmar utgörs av assistanssamordnare som är aktiebolag och för deras medlemmar gäller redan arbetsmiljölagen.

Resultaten av ovan angivna rapporter visar omfattande brister i arbetsmiljön vid arbete i hemmiljö. De fall som granskats har i första hand rört juridiska personer där arbetsmiljölagen i sin helhet redan varit tillämplig. Man kan anta att bristerna i arbetsmiljön är minst lika allvarliga för dem som är anställda för att utföra arbete i arbetsgivarens hushåll i fall där lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är tillämplig. Det framstår enligt vår mening inte längre som försvarbart att denna grupp av arbetstagare inte skall omfattas av det skydd som arbetsmiljölagen ger.

⁵ Personliga assistenters arbetssituation.

Det framgår vidare att den grupp arbetsgivare som kan tänkas bli berörda av en lagändring är av begränsad omfattning. De berörda arbetsgivarorganisationer som tillfrågats har inte heller något att invända mot ett slopande av undantaget i arbetsmiljölagen. De tillämpar redan arbetsmiljölagen genom de kollektivavtal som finns på området.

Utöver gruppen arbetstagare som arbetar som personliga assistenter kan det finnas andra arbetstagare som är anställda för att utföra husligt arbete i arbetsgivarens hushåll, t.ex. barnpassning (au pair), städning eller annat husligt arbete. Även denna grupp arbetstagare bör omfattas av det skydd som arbetsmiljölagen ger. Det bör uppmärksammas att myndighetstillsynen i fråga om arbete som utförs i hemmet fortfarande är begränsad genom bestämmelserna i 15 § AMF.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit något skäl emot ett upphävande av undantaget i arbetsmiljölagen, samtidigt som det finns goda skäl för att göra lagen fullt ut tillämplig vid husligt arbete. Vi föreslår därför att undantaget i 1 kap. 4 § AML upphävs.

8.5 Förslagets konsekvenser

8.5.1 Allmänt

Den föreslagna ändringen i arbetsmiljölagen innebär en utökad tillämpning av samtliga bestämmelser i arbetsmiljölagen för arbete i arbetsgivarens hushåll.

Den grupp egna arbetsgivare som erhåller assistansersättning, och kan tänkas bli berörda av en lagändring, är dock liten. För en del av dessa gäller redan arbetsmiljölagen genom de kollektivavtal som finns på området. Förslaget innebär att enhetligare regler kommer att gälla för hela denna grupp arbetsgivare.

För den grupp arbetsgivare som i övrigt anställer arbetstagare för arbete i sitt eget hushåll för t.ex. barnpassning och städning kan lagändringen naturligtvis innebära ett utökat arbetsmiljöansvar. I brist på kunskap om de nuvarande förhållandena vid denna typ av hushållsarbete är det dock ogörligt att bedöma hur stora de praktiska konsekvenserna kommer att bli.

Det bör också underlätta vid Arbetsmiljöverkets tillsyn av arbetsmiljön att reglerna är desamma oavsett vem som är arbetsgivare. Det uppstår dock knappast något direkt merarbete ur till-

synsynpunkt med tanke på att inspektionsbesök i hemmet fortfarande begränsas av 15 § AMF.

8.5.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen har försökt ta fram en uppgift om hur könsfördelningen ser ut inom gruppen personliga assistenter. Någon officiell statistik finns dock inte på området.

I Kommunals rapport "Personliga assistenters arbetssituation" som utkom i december 2004 finns uppgifter om att det under 2003 arbetade över 50 000 personer som personliga assistenter. Fyra av fem var kvinnor, flertalet mellan 25 och 44 år och en av fyra arbetade heltid.

Det finns anledning att tro att könsfördelningen är densamma även i dagens läge. Förslaget innebär därför en förbättring av arbetsmiljön särskilt för kvinnor som har en utsatt yrkesroll.

Det finns också skäl att utgå från att de övriga arbetstagare som är anställda i arbetsgivarens hushåll och arbetar med t.ex. barnpassning och städning till övervägande del är kvinnor. Förslaget innebär därför att man kan förbättra arbetsmiljön även för dem.

9 Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML

9.1 Förslaget i korthet

Förslag: 3 kap. 8 § tredje stycket AML förtydligas så att det uttryckligen framgår att kravet på produktinformation om tekniska anordningar innefattar krav på anvisningar för montering, installation, användning och skötsel av anordningen.

9.2 Den nuvarande regleringen och dess tillkomst

Enligt 3 kap. 8 § första stycket AML skall den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall.

Enligt samma paragraf tredje stycket skall uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall (produktinformation) lämnas vid avlämnandet genom tydlig märkning eller på annat sätt. Därefter följer en bestämmelse om marknadsföring som kan förbigås i detta sammanhang.

Den aktuella formuleringen i tredje stycket kom till vid de ändringar som gjordes i arbetsmiljölagen år 1991. Den tidigare motsvarigheten till bestämmelsen hade följande lydelse:

De anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet. Anordningen skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Avsikten var att den nya formuleringen skulle vara mer generell utan att inskränka de skyldigheter som gällde enligt den tidigare lydelsen. I samband med ändringen uttalades att bestämmelsen har ändrats så att uppgiftsskyldigheten omfattar inte bara märkning

och anvisningar för montering, användning och skötsel utan alla uppgifter som kan vara av betydelse för att förebygga att anordningen förorsakar ohälsa och olycksfall efter avlämnandet.¹

9.3 Uppdraget

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

9.4 Överväganden och förslag

I utredningsdirektiven anges att det har visat sig att den nya formuleringen av 3 kap. 8 § tredje stycket AML ofta ger upphov till oklarhet eftersom det inte framgår klart för läsaren att den omfattar även monterings- och bruksanvisningar och liknande. Denna problematik har påtalats av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen i en skrivelse till regeringen den 29 juni 1999. Arbetarskyddsstyrelsen föreslog då att bestämmelsen skulle kompletteras så att vissa delar av den gamla formuleringen åter togs in i lagtexten.

Enligt Arbetsmiljöverket kvarstår fortfarande behovet av ett förtydligande av lagtexten. Därvid har framhållits att bestämmelsen även bör ange att anvisningar för *installation* skall medfölja. Arbetsmiljöverket har också föreslagit en språklig förbättring av lagtexten.

Som har framgått ovan var avsikten med den nya lydelsen att skyldigheten att lämna produktinformation skulle utvidgas i förhållande till vad som tidigare gällt. Ett resultat av förändringen har dessvärre blivit att det inte längre är tydligt att de skyldigheter som tidigare fanns i fråga om bruks- och monteringsanvisningar m.m. fortfarande kvarstår.

Ett förtydligande av 3 kap. 8 § tredje stycket AML bör därför göras så att det uttryckligen framgår att kravet på produktinformation om tekniska anordningar innefattar krav på anvisningar för montering, installation, användning och skötsel av anordningen. Sådana anvisningar torde ofta bestå av handlingar, vilket bör återspeglas genom ett tillägg om detta i lagtexten. En språklig för-

¹ Prop. 1990/91:140 s. 137.

bättring föreslås på så sätt att ”lämnas vid avlämnandet” ersätts av ”medfölja vid avlämnandet”.

9.5 Förslagets konsekvenser

Syftet med förslaget är att lagtexten skall bli tydligare och lättare att förstå. Detta kan i sin tur medföra att bestämmelsen efterlevs i högre utsträckning. Eftersom förändringen endast är ett förtydligande av gällande rätt medför förslaget inga ekonomiska eller andra särskilda konsekvenser i övrigt.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslag till ändringar i arbetsmiljölagen

1 kap. 3 §

Vi föreslår ingen ändring av arbetsmiljölagens tillämpningsområde i fråga om den som genomgår utbildning. Punkten 1 i paragrafens första stycke är alltså oförändrad, vilket innebär att lagen är tillämplig för personer under utbildning från och med förskoleklass ("6-års") och uppåt, men inte för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Se vidare kapitel 3, *Bör arbetsmiljölagen utvidgas till barn i förskola och fritidshem?*

I andra stycket föreslås att ordet *elever* byts ut mot *de som genomgår utbildning*. Därigenom blir det tydligare att lagen inte bara gäller för skolelever, utan även för vuxna studerande på exempelvis högskola samt för barn i förskoleklass.

1 kap. 4 §

Enligt förslaget upphävs det undantag från lagens tillämpningsområde som nu finns för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av den som har fyllt 18 år. Se vidare kapitel 8, *Arbete i arbetsgivarens hushåll*.

Den nya bestämmelse som föreslås i paragrafen är en hänvisning till lagen om arbetsmarknadspolitiska program, där det framgår i vilken utsträckning arbetsmiljölagen är tillämplig för deltagare i sådana program. Bestämmelsen innebär ingen ändring av gällande rätt utan utgör endast ett förtydligande. Se vidare kapitel 7, *Arbetsmarknadspolitiska program i arbetsmiljölagen*.

1 kap. 6 §

Paragrafen är ny och innehåller endast en hänvisning till bestämmelsen om dispositivitet i 3 kap. 2 a § AML.

3 kap. 2 a §

Paragrafen har tillförts ett nytt fjärde stycke som gör bestämmelserna i paragrafens första till tredje stycken dispositiva på så sätt att de kan ersättas av kollektivavtal. Två alternativa utformningar har lämnats (se mer om detta i kapitel 5, *Avtal om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering*).

Enligt det ena alternativet görs reglerna dispositiva med EG-spärr. Kollektivavtalen får då inte innebära mindre långtgående skyldigheter för arbetsgivarna än ramdirektivets bestämmelser därom (artiklarna 5–12). Bestämmelserna i 3 kap. 2 a § tredje stycket torde inte utgöra något genomförande av EG-lagstiftning. För det fall en bestämmelse med EG-spärr införs kan parterna alltså ändå avtala bort den delen av paragrafen utan att bekymra sig om ramdirektivet.

Om ett avtal inte uppfyller ramdirektivets miniminivå skall bestämmelserna i paragrafen fortfarande gälla. Detta bör gälla i den utsträckning som EG-kraven inte är uppfyllda, dvs. ett fel i något visst avseende skall inte behöva innebära att hela avtalet blir utan verkan. Att paragrafen under angivna förhållanden fortfarande gäller innebär också att Arbetsmiljöverket då är bibehållet sin tillsyns rätt i motsvarande mån.

Den alternativa utformningen innebär att bestämmelserna i lagen i stället skall kunna föras över till kollektivavtal. En förutsättning för att ett sådant avtal skall gälla i stället för reglerna i lagen är alltså att bestämmelserna i avtalet har samma innehåll som lagen. I klarhetens intresse skall framhållas att den möjlighet att därutöver fylla ut ett kollektivavtal över lagens nivå, som redan nu finns, givetvis kvarstår oförändrad.

För att de aktuella bestämmelserna i 3 kap. 2 a § skall ersättas av ett kollektivavtal krävs att detta varit avsikten med avtalet. Enbart det förhållandet att ett kollektivavtal innehåller bestämmelser på dessa områden behöver ju inte innebära att avsikten varit att avtala bort lagreglerna. Här blir de vanliga reglerna om tolkning av

kollektivavtal tillämpliga. Inget hindrar att parterna väljer att avtala bort endast delar av paragrafen.

Avtalen skall slutas eller godkännas av central arbetstagarorganisation och ges in till Arbetsmiljöverket. Begreppet central arbetstagarorganisation har här samma innebörd som i medbestämmandelagen (se 6 § andra stycket MBL).

3 kap. 8 §

Förslaget innebär endast ett förtydligande av gällande rätt. Genom den ändrade ordalydelsen framgår uttryckligen att kravet på produktinformation om tekniska anordningar bl.a. innebär att anvisningar för montering, installation, användning och skötsel av anordningen skall medfölja. Se vidare kapitel 9, *Produktinformation enligt 3 kap. 8 § AML*.

6 kap. 2 §

Paragrafen ändras enligt förslaget endast på så sätt att arbetsmiljöombud tas med som en alternativ benämning för skyddsombud. Det är inte tänkt att vara någon skillnad i betydelse mellan beteckningarna med avseende på ombudens uppgifter, rättigheter eller på annat sätt. Vad som sägs om skyddsombud i arbetsmiljölagen och på andra ställen skall alltså gälla även för arbetsmiljöombud. Detta innebär att parterna kan välja att använda benämningen arbetsmiljöombud i stället för skyddsombud utan att riskera några rättsförluster för arbetstagarna. På motsvarande sätt kan också beteckningarna huvudarbetsmiljöombud, regionalt arbetsmiljöombud, elevarbetsmiljöombud osv. användas av de som föredrar det. Se vidare kapitel 2, *Anpassning av samverkansreglerna*.

6 kap. 6 a §

Ett nytt tredje stycke föreslås som innebär att ett studerandeskyddsombud ges samma rättigheter som vanliga skyddsombud enligt denna paragraf. Det innebär bl.a. att även ett studerandeskyddsombud har rätt att efter egen framställan få en prövning hos Arbetsmiljöverket om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas. Liksom för vanliga skyddsombud gäller att

studerandeskyddsombudet först skall vända sig till arbetsgivaren med sin begäran. Vidare kan ett studerandeskyddsombud direkt påkalla skyddskommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga enligt paragrafens andra stycke.

Förslaget behandlas också i avsnitt 4.7.4 under rubriken *Ärenden enligt 6 kap. 6 a § AML*. Angående rätten att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut i dessa ärenden hänvisas till kommentaren till 9 kap. 3 § AML.

6 kap. 8 §

Det nya tredje stycket innebär att två studerandeskyddsombud skall ingå som ordinarie ledamöter i skyddskommittén. De får därmed samma befogenheter som övriga ledamöter i skyddskommittén. Studerandeskyddsombuden bestämmer själva vilka av dem som skall ingå i skyddskommittén. För det fall det endast finns ett studerandeskyddsombud på arbetsstället kan det självfallet inte bli fråga om mer än en sådan ledamot. Av förslaget om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML följer att studerandeskyddsombud har samma rätt att ingå i exempelvis samverkansgrupp om sådan används i stället för skyddskommitté.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 4.7.4 under rubriken *Skyddskommittén*.

6 kap. 9 a §

Genom denna nya paragraf införs en möjlighet att låta bli att tillsätta skyddskommitté trots att kriterierna i 8 § för att skyddskommitté måste finnas är uppfyllda. Förslaget behandlas i kapitel 2, *Anpassning av samverkansreglerna*.

Den grundläggande förutsättningen för att skyddskommitté inte skall behöva tillsättas är att de uppgifter som anges för skyddskommittén i 9 § i stället fullgörs i ett annat samverkansorgan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Detta innefattar således ett krav på att samverkansorganet deltar i frågor om bl.a. handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a § samt planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation (se vidare 6 kap. 9 §). Vidare krävs att de anställdas företrädare i detta samverkansorgan utses med stöd av bestämmel-

serna i 8 § (se 8 § andra stycket). Det innebär att de skall vara utsedda av lokal arbetstagarorganisation eller av arbetstagarna för att delta i samverkansorganets arbetsmiljöarbete. Om dessa förutsättningar är uppfyllda spelar det ingen roll vad parterna valt att kalla samverkansorganet i fråga.

Övriga bestämmelser i arbetsmiljölagen och i andra författningar om skyddskommitté och skyddskommittéledamot skall om inte annat anges gälla även för de samverkansorgan och ledamöter som nu är i fråga. Arbetsmiljölagens regler om samverkan gäller alltså även i de alternativa samverkansorganen. Vidare har ledamöterna i dessa organ samma skydd och rättigheter som vanliga skyddskommittéledamöter. Samma bestämmelser i fråga om sekretess kommer också att gälla. En annan konsekvens är att regionalt skyddsombud i enlighet med 6 kap. 2 § AML endast får utses för arbetsställen där skyddskommitté eller alternativt samverkansorgan inte har tillsatts.¹ Bestämmelserna om skyddskommitté i arbetsmiljöförordningen kommer i princip att gälla även för de alternativa samverkansorganen och dess ledamöter – se dock det föreslagna undantaget i 8 a § AMF. Detta innebär exempelvis att elevskyddsombuden har rätt att delta vid sammanträden i dessa samverkansorgan vid behandlingen av frågor som annars ankommer på skyddskommittén.

Paragrafen är inte tillämplig i fråga om skyddskommitté på fartyg. För skyddskommitté på fartyg finns särskilda bestämmelser i fartygssäkerhetslagen (2003:364) som alltså fortfarande skall gälla utan motsvarande undantag.

Även myndigheters föreskrifter är författningar. I den mån Arbetsmiljöverkets föreskrifter handlar om skyddskommitté gäller de därför även för de alternativa samverkansorganen om inte Arbetsmiljöverket föreskriver annat. Såvitt vi funnit omnämns skyddskommittén för närvarande bara i Arbetsmiljöverkets allmänna råd och kommentarer till olika föreskrifter, inte i själva bestämmelserna. I en del av dessa kommentarer likställs för övrigt redan samverksgrupp med skyddskommitté. Eftersom skyddskommitté på fartyg inte omfattas av den nya 9 a § berörs inte Sjöfartsverkets föreskrifter.

¹ Som angetts i kapitel 2 om anpassning av samverkansreglerna, avsnitt 2.2.2, kommer frågor kring regionala skyddsombud att behandlas i utredningens slutbetänkande.

6 kap. 15 §

Genom förslaget ges även studerandeskyddsombud garantier för att kunna fullgöra sitt uppdrag, med motsvarande möjlighet att föra skadeståndstalan. Förslaget omfattar alla studerandeskyddsombud, dvs. såväl de som är ledamöter i skyddskommitté som övriga studerandeskyddsombud. De bestämmelser som föreslås gälla för studerandeskyddsombud är 10 § första och andra styckena samt 11, 12 och 14 §§. Motiveringen för detta finns i avsnitt 4.7.4 under rubriken *Hur skall studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras?*

Av 10 § första stycket följer att ett studerandeskyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter. Hänvisningen till 10 § andra stycket innebär att även studerandeskyddsombud har rätt till tillträde till så kallade främmande arbetsställen, t.ex. om en student praktiserar på en arbetsplats utanför lärosätet.

De tillämpliga bestämmelserna i 10 § sanktioneras genom att studerandeskyddsombuden ges möjlighet att föra skadeståndstalan enligt 11 och 12 §§. Detta kan t.ex. innebära att ett studerandeskyddsombud som förvägras information som han eller hon har rätt till på grund av sitt uppdrag kan få rätt till allmänt skadestånd för den kränkning som detta inneburit. Enligt 11 § är det arbetsgivare eller arbetstagare som kan bli skadeståndsskyldiga om de bryter mot 10 §. På utbildningsområdet gäller generellt enligt arbetsmiljölagen att huvudmannen för utbildningen anses som arbetsgivare, medan ”den arbetsgivare som råder över arbetsstället” i fall som avses i 10 § andra stycket kan vara en arbetsgivare som en studerande praktiserar hos. Arbetstagare i 11 § kan vara lärare och andra arbetstagare där studerandeskyddsombudet studerar, men inte andra studerande.

Vid samtliga skadeståndsmål som rör studerandeskyddsombud skall de allmänna rättegångsreglerna för tvistemål gälla.

Hänvisningen till 14 § innebär att de studerande skall underrätta huvudmannen för utbildningen om vem eller vilka som har utsetts till studerandeskyddsombud respektive ledamot i skyddskommittén.

6 kap. 17 §

I paragrafen föreslås följande förändringar.

I det *första stycket* slås fast en generell skyldighet för huvudmannen för utbildningen att ge de som genomgår utbildning tillfälle att medverka i arbetsmiljöarbetet. Bestämmelsen överensstämmer till stora delar med paragrafens nuvarande första stycke, men är inte längre begränsad till medverkan genom elevskyddsombud. Den gäller alltså för alla som genomgår utbildning, från förskoleklass och uppåt. En sådan generell skyldighet till samverkan gäller redan enligt 3 kap. 1 a § AML, som är tillämplig för alla som genomgår utbildning, men tydliggörs nu i förevarande paragraf. Vidare har den gamla termen skyddsverksamhet ersatts av det modernare uttrycket arbetsmiljöarbete. Liksom tidigare gäller den grundläggande förutsättningen att medverkan i arbetsmiljöarbetet endast skall ske om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och längd. Beträffande denna avgränsning avses ingen förändring i förhållande till vad som gällt tidigare.²

Det nuvarande *andra stycket* om att elevmedverkan inte gäller för elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning utgår. I stället anges att dessa elevers deltagande i skolans arbetsmiljöarbete skall anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. Detsamma skall gälla för barn i förskoleklass och elever i lägre årskurs än årskurs 7 i specialskolan samt för alla elever i sameskolan, den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan och särvox. Vuxenstudier som läser på en lägre nivå än årskurs 7 omfattas i stället av systemet med studerandeskyddsombud i fjärde stycket.

Förslagen avseende första och andra styckena behandlas närmare i avsnitt 4.7.2, *De yngre eleverna samt elever i särskola och särvox*.

I det nya *tredje stycket* återfinns motsvarigheten till dagens elevskyddsombud. Det systemet skall liksom tidigare gälla för elever i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan, men däremot inte längre för vuxna studerande. Även specialskolans elever i årskurs 7–10 skall omfattas av detta system. Vissa förändringar i elevskyddsombudens befogenheter föreslås. Se närmare avsnitt 4.7.3, *Elever i grundskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 7–10 samt gymnasieskolan*.

Studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna skall enligt det nya *fjärde stycket* företrädas av

² Se mera om dessa avgränsningsfrågor i prop. 1989/90:61 s. 12 f.

studerandeskyddsombud. Systemet skall alltså gälla för de som studerar på högre nivå än gymnasieskolan, t.ex. på universitet eller högskola, och för personer som deltar i annan utbildning för vuxna oavsett vilken nivå denna är på. Det kan förekomma att omyndiga personer deltar i undervisning t.ex. på universitet. Eftersom de då är studerande på eftergymnasial utbildning omfattas de av systemet med studerandeskyddsombud och får således vara med och utse studerandeskyddsombud. De kan däremot inte själva väljas till studerandeskyddsombud, eftersom ett sådant enligt förslaget måste vara minst 18 år. Studerandeskyddsombuden har utökade befogenheter enligt arbetsmiljölagen i förhållande till elevskyddsombuden, se särskilt 6 kap. 6 a, 8, 15 och 18 §§, 7 kap. 14 § samt 9 kap. 3 §. Studerandeskyddsombudens befogenheter behandlas utförligt i avsnitt 4.7.4.

I fråga om vanliga skyddsombud föreslås en lagstadgad möjlighet att kunna använda sig av den alternativa benämningen *arbetsmiljöombud* (se förslagen lydelse av 6 kap. 2 § AML). På motsvarande sätt kan elevskyddsombuden och studerandeskyddsombuden använda sig av benämningen arbetsmiljöombud. Elevskyddsombuden kan exempelvis kalla sig *elevarbetsmiljöombud* om de så önskar. Någon författningsändring om detta – utöver den i 6 kap. 2 § – har inte bedömts nödvändig.

Bestämmelserna i 17 § skall gälla oavsett om utbildningen anordnas av det allmänna eller av enskilda fysiska eller juridiska personer. Avsikten är alltså att samma system skall tillämpas i t.ex. fristående skolor.

6 kap. 18 §

Första och andra styckena har endast ändrats på så sätt att studerandeskyddsombud och studerande har lagts till i lagtexten.

I tredje stycket föreslås en förändring som innebär att studerandeskyddsombuden får samma rätt att ta del av information som vanliga skyddsombud. Inskränkningen i informationsrätten avseende uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § skall således bara gälla för elevskyddsombud. Se motiveringen i avsnitt 4.7.4 under rubriken *Rätten till information*.

7 kap. 13 §

Som angetts vid 6 kap. 18 § skall studerandeskyddsombuden få en oinskränkt rätt till information. Därför måste även studerandeskyddsombud omfattas av tystnadsplikten för hemliga uppgifter enligt förevarande paragraf. Bestämmelsen tar sikte på privat verksamhet. För offentlig (det allmännas) verksamhet hänvisas till ändringsförslaget till 14 kap. 7 § sekretesslagen.

7 kap. 14 §

Här föreslås ett tillägg om att tillsynsmyndighet även skall ge studerandeskyddsombud avskrift av de skriftliga meddelanden i skyddsfrågor som lämnas till ett arbetsställe. Vidare har *skyddsfrågor* ersatts av uttrycket *arbetsmiljöfrågor* utan att någon ändring i sak är avsedd.

Bestämmelsen har i tillämpningen endast ansetts gälla meddelanden som lämnas efter förrättningar på arbetsställen.³ Någon ändring i det hänseendet är inte avsedd.

Rättigheten enligt paragrafen gäller även om meddelandet i fråga innehåller hemlig information. Studerandeskyddsombud på privata arbetsställen som får sådana meddelanden har i förekommande fall tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § AML. För att tystnadsplikt skall uppkomma för studerandeskyddsombud på arbetsställen i offentlig verksamhet måste tillsynsmyndigheten ställa upp ett förbehåll enligt 14 kap. 10 § första stycket 2 sekretesslagen.⁴

9 kap. 3 §

I 6 kap. 6 a § AML föreslås att studerandeskyddsombud skall kunna påkalla Arbetsmiljöverkets prövning av om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas. Ett studerandeskyddsombud som är ledamot i skyddskommitté föreslås också få rätt att hänskjuta frågor till Arbetsmiljöverket enligt 9 § AMF. Som en följd av detta föreslås en ändring i 9 kap. 3 § med innebörd att studerandeskyddsombud också skall kunna överklaga verkets beslut i sådana ärenden där de kan vara part. Av 9 kap. 2 § AML framgår att sådana beslut överklagas hos regeringen.

³ Se Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen s. 246.

⁴ Jfr Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen s. 246 samt prop. 1979/80:80 s. 62.

I övrigt gäller förvaltningslagens allmänna regler om överklagande av beslut. Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Ett överklagande skall skickas till den myndighet som har meddelat beslutet och skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

10.2 Förslag till ändringar i sekretesslagen

14 kap. 7 § sekretesslagen

I paragrafens *första stycke* har studerandeskyddsombud lagts till, för att ge studerandeskyddsombud i offentlig verksamhet samma rätt till information som vanliga skyddsombud. Sekretess enligt de angivna bestämmelserna i sekretesslagen hindrar därmed inte en myndighet från att lämna information till ett studerandeskyddsombud, oavsett om studerandeskyddsombudet är ledamot i skyddskommitté eller ej.

Ett studerandeskyddsombud torde vanligtvis inte vara att anse som knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Bestämmelsen om tystnadsplikt i *andra stycket* blir därmed som regel inte tillämplig på studerandeskyddsombuden. Myndigheten får dock i stället ställa upp förbehåll om tystnadsplikt enligt 14 kap. 10 § första stycket 2 sekretesslagen.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är inte tillämplig på studerandeskyddsombud.

Även studerandeskyddsombud som fått hemliga uppgifter måste kunna använda dem för sitt uppdrag, vilket kräver att de tas med i *fjärde stycket*.

Se vidare avsnitt 4.7.4 under rubriken *Rätten till information*.

10.3 Förslag till ändringar i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete

1 §

I ändringsförslagen till arbetsmiljölagen föreslås att undantaget från arbetsmiljölagens tillämpningsområde, som nu finns för arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av den som har fyllt 18 år, upphävs. Se författningsförslaget till 1 kap. 4 § AML och kapitel 8, *Arbete i arbetsgivarens hushåll*. I samband med detta föreslås nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. För första paragrafen innebär detta att tredje stycket skall tas bort.

8 §

Den skyddsbestämmelse som finns i 8 § upphör att gälla och i stället införs en hänvisning till arbetsmiljölagen. Detta innebär att hela arbetsmiljölagen och dess föreskrifter blir tillämpliga på arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll.

15 §

Eftersom arbetsmiljölagen föreslås gälla för arbete i arbetsgivarens hushåll framgår Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar direkt av arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen. Hänvisningen till 8 § i denna paragraf skall därför tas bort.

10.4 Förslag till ändringar i arbetsmiljöförordningen

6 a §

Begreppen högstadium, linje och specialkurs används inte längre i skolan. Paragrafen skall i stället hänvisa till årskurs 7–9 i grundskolan och årskurs 7–10 i specialskolan samt de olika kategorierna av program i gymnasieskolan. Skyddsverksamhet har ersatts av det modernare uttrycket arbetsmiljöarbete. Slutligen har studerandeskyddsombud och studerande lagts till. Förslagen har behandlats i kapitel 4, *Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet*.

7 §

Det nya stycket föreslås i förtydligande syfte och innebär ingen ändring i förhållande till vad som gäller nu.

8 a §

Tredje stycket: Ändringarna i detta stycke behandlas närmare i kapitel 4, *Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet*, avsnitt 4.7.3. Den nuvarande regeln att elevskyddsombud får närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträden ändras till att de får medverka vid skyddskommittésammanträden. Sådan medverkan kan t.ex. bestå i att lägga fram förslag och delta i beslut. Den enda begränsningen som föreslås för elevskyddsombudens deltagande är att de inte skall ha rätt att ensamma hindra övriga deltagare från att fatta beslut i skyddskommittén. Med uttrycket *ensamma* avses inte ett ensamt elevskyddsombud, dvs. inte heller två elevskyddsombud kan hindra övriga deltagare från att fatta beslut. Så länge som det endast är elevskyddsombud som är emot ett förslag har de alltså inte möjlighet att stoppa ett beslut i frågan. En annan begränsning i elevskyddsombudens deltagande ligger, liksom tidigare, i att de inte har rätt att ta del av hemlig information om sådan behandlas inom skyddskommittén.

Fjärde stycket: Detta nya stycke hänger samman med förslagen om studerandeskyddsombud i kapitel 4. Här erinras endast om att särskilda regler gäller för studerandeskyddsombudens deltagande i skyddskommittén.

Femte stycket: Här föreslås en ny bestämmelse som anknyter till förslaget om alternativa samverkansorgan i 6 kap. 9 a § AML. Bestämmelserna om skyddskommitténs sammanträden skall för alternativa samverkansorgan endast gälla i fråga om samverkansorganets behandling av frågor som annars ankommer på skyddskommittén. Av detta följer att även ett sådant samverkansorgan bör behandla frågor som annars sköts av skyddskommittén minst en gång var tredje månad. Det föreslagna undantaget i femte stycket blir relevant i de fall samverkansorganet har sammanträden om helt andra frågor än sådana som ankommer på en skyddskommitté. Vid sådana sammanträden behöver nämligen inte bestämmelserna i andra och tredje styckena, som handlar om vilka som skall vara med på skyddskommittésammanträde, beaktas. Förslaget behandlas i kapitel 2, *Anpassning av samverkansreglerna*, avsnitt 2.6.2.

9 §

Genom ändringen har även studerandeskyddsombud som är ledamot av skyddskommitté getts möjligheten att hänskjuta tvistiga frågor till Arbetsmiljöverket. Se avsnitt 4.7.4 under rubriken *Skyddskommittén*. Angående rätten att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut hänvisas till kommentaren till 9 kap. 3 § AML.

16 §

Enligt förslaget skall i förekommande fall även elevskyddsombud och studerandeskyddsombud kontaktas vid förrättning på arbetsställe. Det räcker att någon av dessa kontaktas.

18 §

Paragrafen har kompletterats med ett femte stycke som gör en del av Arbetsmiljöverkets föreskrifter dispositiva. Bestämmelserna motsvarar de lösningar som lagts fram i fråga om 3 kap. 2 a § AML. Även här lämnas alltså ett förslag med EG-spärr och ett alternativ där de berörda föreskrifterna i stället får föras över i kollektivavtal. En skillnad är att Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete också genomför bildskärmsdirektivets artiklar 3,

6 och 8. EG-spärren avseende föreskrifterna måste därför omfatta även dessa bestämmelser.

Båda lösningarna innebär att det är föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering som får ersättas av kollektivavtal. Det skall också framgå av föreskrifterna i fråga att de är dispositiva. Dispositiviteten omfattar för närvarande Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt om arbetsanpassning och rehabilitering med undantag av 12 §. För en närmare diskussion i frågan om omfattningen av dispositiviteten hänvisas till avsnitt 5.3, *Vilka bestämmelser omfattas av uppdraget?*

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering torde inte genomföra något EG-direktiv. För det fall alternativet med EG-spärr införs kan parterna alltså avtala bort dessa föreskrifter utan att beakta direktiven.

I övrigt hänvisas i tillämpliga delar till vad som sagts i kommentaren till 3 kap. 2 a § AML och till kapitel 5.

18 b §

Bemyndigandet att utfärda verkställighetsföreskrifter om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet utvidgas till ett mera generellt bemyndigande. Detta innebär exempelvis att verkställighetsföreskrifter kan utfärdas även beträffande de yngre elevernas deltagande i arbetsmiljöarbetet samt om utbildning och information till elevskyddsombud och studerandeskyddsombud. Däremot får föreskrifter inte meddelas i fråga om sättet att utse elevskyddsombud och studerandeskyddsombud. Detta bestäms av eleverna och de studerande själva.

Även KY-myndigheten, eller den nya myndigheten för vuxnas lärande⁵, skall omfattas av bemyndigandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.6, *Frågor om utbildning samt bemyndigande att utfärda föreskrifter.*

⁵ För det fall förslaget om en ny myndighet för vuxnas lärande genomförs (se delrapport från VL-utredningen, U 2005:04, den 3 februari 2006) bör Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning i författningsförslaget ersättas av den nya myndigheten för vuxnas lärande.

Käll- och litteraturförteckning

- Arbetsmiljöverkets rapport 2002:05, *Personliga assistenters arbetsmiljö*, juni 2002
- Arbetsmiljöverkets rapport 2002:10, *Skolans arbetsmiljö – resultat av en enkätundersökning våren 2002*
- Arbetsmiljöverkets rapport *Universitet och högskola – en kartläggning av studenternas medverkan i arbetsmiljöarbetet på landets universitet och högskolor*, februari 2006
- Barnombudsmannen, *Upp till 18 – fakta om barn och ungdom*, rapport BR2004:06
- Barnombudsmannen, *Vill man gå på toa ligger man illa till – Om arbetsmiljön i skolan*, rapport BR2006:01
- Barnombudsmannens årsrapport 1998, *Liten blir stor*
- Barnombudsmannens årsrapport 2001, *Båda är bäst, typ*
- Barnombudsmannens årsrapport 2003, *Vem bryr sig?*
- Björnstig, Johanna och Björnstig, Ulf, *Barn som skadats i förskola och som behandlats vid Norrlands universitetssjukhus*, rapport nr 117, Umeå 2002
- Delrapport från VL-utredningen (U2005:04) den 3 februari 2006, *En ny myndighet för vuxnas lärande*
- Ds 1989:5, *Elevmidverkan i arbetsmiljöarbetet, m.m.*, Arbetsmarknadsdepartementet
- Ds 2005:33, *Vuxenutbildningslag*, Utbildnings- och kulturdepartementet
- Gellerstedt, Sten, LO, *Avtal 2004 – Arbetsmiljö*, rapport från oktober 2004
- Gullberg, Hans och Rundqvist, Karl-Ingvar, *Arbetsmiljölagen, Kommentarer och författningar*. 13 uppl. Norstedts Juridik AB (benämns i betänkandet "Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen")

- KOM(2004) 62 slutlig, om den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i direktivet om hälsa och säkerhet i arbetet (ramdirektivet) och bildskärmsdirektivet m.m.
- Kommunals rapport, *Personliga assistenters arbetssituation*, december 2004
- Medlingsinstitutets årsrapport, *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004*
- Promemorian *Undersökning om tillämpningen av avtalet "Samverkan för utveckling"*, utförd av en partssammansatt grupp på uppdrag av de centrala parterna, september 2004
- Proposition 1912:104, *Förslag till lag om arbetarskydd*
- Proposition 1963:126, *Förslag till lag om ändring i arbetarskyddslagen*
- Proposition 1970:150, *Förslag till lag om arbetstid m.m. i husligt arbete*
- Proposition 1976/77:149, *Arbetsmiljölagen m.m.*
- Proposition 1979/80:80, *Följdlagstiftning till den nya sekretesslagen*
- Proposition 1989/90:61, *Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet*
- Proposition 1990/91:140, *Arbetsmiljö och rehabilitering*
- Proposition 1993/94:186, *Ändringar i arbetsmiljölagen*
- Proposition 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*
- Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*
- Proposition 2001/02:14, *Hälsa, lärande och trygghet*
- Proposition 2002/03:109, *Sjösäkerhet*
- Proposition 2004/05:11, *Kvalitet i förskolan*
- SACO:s uppsägning av Miljö 81 m.fl. avtal samt tillhörande rapport från SACO:s personalstrategiska arbetsgrupp, hösten 1990
- SAF:s uppsägning av 1976 års arbetsmiljöavtal mellan SAF, LO och PTK, Stockholm den 6 december 1991
- Siöcrona, Carin, *Samverkan i det systematiska arbetsmiljöarbetet*, promemoria utarbetad inom Arbetsmiljöverket, mars 2005
- Skolverket, *Attityder till skolan 2003*, rapport 243 år 2004
- Skolverket, *Barn, elever, personal och utbildningsresultat*, rapport 259 år 2005
- Skolverket, *Elevinflytande*, rapport från 2001
- Skolverket, *Elevmedverkan i skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud*, rapport från 2003
- Skolverket, *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*, rapport från 2003

- Skolverket, *Skolverkets lägesbedömning 2005 av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*, rapport 264 år 2005
- Skolverket, *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m. 2005*, rapport 261 år 2005
- Skolverket, *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*, rapport 266 år 2005
- Skolverket, *Yngre elevers attityder till skolan 2003*, rapport 256 år 2004
- Socialstyrelsen, *Miljöhälsorapport 2005*
- Socialstyrelsen, *Uppföljning av kommunernas operativa tillsyn enligt 7 § tillsynsförordningen, 2004*
- Socialstyrelsen, *Utvärdering av Socialstyrelsens tillsynsvägledning inom hälso- och skyddsområdet, 2004*
- SOU 1982:60, *MBL i utveckling*
- SOU 1994:141, *Arbetsrättsliga utredningar, Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté*
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*
- SOU 2003:127, *Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling*
- SOU 2004:100, *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*
- SOU 2004:113, *Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder*
- SOU 2005:55, *Bättre inomhusmiljö*
- Steinberg, Maria, *Skyddsombud i allas intresse – en rättsvetenskaplig studie*. Norstedts Juridik AB, 2004
- Statistikuppgifter från Försäkringskassan
- Utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., Utbildnings- och kulturdepartementet, juni 2005

Kommittédirektiv



Dir.

Översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen 2004:91

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att

- utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. arbetsmiljölagen (AML) bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna,
- utreda frågan om tillämpningsområdet för AML bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem,
- se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö,
- utreda frågan om hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena,
- utreda om det bör göras ändringar i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet (fusioner, outsourcing m.m.),
- utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens,
- se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk utsträckning i syfte att om möjligt finna en tydligare och mer ändamålsenlig utformning av lagen,

- utreda om det är lämpligt att införa en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa,
- pröva om det är lämpligt att direkt i AML reglera lagens tillämpningsområde avseende kvinnor och män som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program,
- pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll samt om ett upphävande föreslås, föreslå nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll,
- pröva om det är lämpligt att ändra bestämmelsen om produktinformation i 3 kap. 8 § tredje stycket AML och föreslå en lydelse som tydligare uttrycker den avsedda innebörden samt
- i syfte att definiera företagens kostnader göra en genomgång av bestämmelser i AML och Arbetsmiljöverordningen (AMF) som innebär direkta krav på att upprätta, lagra eller till myndigheter överföra information samt föreslå förändringar i syfte att minska den administrativa bördan (regelförenkling). Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 mars 2006.

Bakgrund

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

tiet och miljöpartiet de gröna den 18 december 2003 enats om en avsiktsförklaring i syfte att uppnå målet att halvera antalet sjukdagar till 2008. Avsiktsförklaringen berör till viss del AML.

Behovet av förbättrad samordning mellan AML och MBL

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

Uppdraget

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

Barns och elevers arbetsmiljö

Allmänt

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

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

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

Tillämpningsområdet för AML

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

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

ställningen hur förskole- och fritidshemsbarnens hälsa och säkerhet bäst skall kunna skyddas.

Elevernas medinflytande i arbetsmiljöfrågor

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

Uppdraget

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

Utredaren skall vidare se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö. Härvid skall de förslag som framställts i Barnombudsmannens rapporter samt i Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande beaktas. En reglering som tydligt klargör elevrepresentanternas rättsliga ställning skall eftersträvas.

Systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering

Allmänt

Regeringen har tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna den 18 december 2003 enats om en avsiktsförklaring i syfte att uppnå målet att halvera antalet sjukdagar till år 2008. Avsikts-

förklaringen innehåller ett system för medfinansiering, en förstärkt sjukförsäkring och satsningar som skall förbättra arbetsmiljöarbetet.

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

Dispositiva regler om systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering

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

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

Uppdraget

Utredaren skall utreda hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena. I denna prövning skall även ingå frågan vilka

konsekvenser en sådan förändring skulle få för bevakningen av arbetsmiljön, särskilt på de arbetsställen där det lokala skyddsarbetet är svagt samt ifråga om tillsyn och påföljder.

Effektivare sanktionssystem

Migrerande företag

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

Ägarbyten

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

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

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

Uppdraget

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

anordning eller viss lokal i stället för till ett visst företag bör prövas i detta sammanhang.

Krav på utbildning eller kompetens

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

Uppdraget

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

Frågor om samordningsansvar

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

befintligt arbetsställe. Oklarhet om hur reglerna skall tolkas har också funnits när det gäller arbetsställen med stor geografisk utsträckning.

Uppdraget

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

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

Det har i tillsynen visat sig att kommunikationen mellan inhyrare av personal och uthyrare (t.ex. bemanningsföretag) ofta brister. Detta kan leda till att det blir svårt för uthyraren att bl.a. bedöma vilken utbildning och kompetens som behövs för ett visst arbete med hänsyn till riskerna. Det måste undvikas att bristande kommunikation mellan inhyrare och uthyrare leder till olycksfall eller ohälsa för den berörda personalen. Det är därför viktigt att utreda om en komplettering av AML behövs när det gäller inhyrarens skyldighet att informera om risker i verksamheten.

Uppdraget

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

AML:s tillämpning i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska program

Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns olika program. I 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program anges att deltagare i vissa program inte skall anses som arbets-

tagare. När dessa program bedrivs på en arbetsplats, skall den som tar del av programmet dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av ett antal bestämmelser i AML.

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

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

Uppdraget

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

Arbete i arbetsgivarens hushåll

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

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

Uppdraget

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

Skyldighet för leverantörer att tillhandahålla bruks- och monteringsanvisningar

Enligt 3 kap. 8 § tredje stycket AML skall i fråga om maskiner, redskap m.m. uppgifter om anordningen som är av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall medfölja vid avlämnandet. Denna formulering tillkom vid de ändringar som gjordes i AML år 1991. I den tidigare lydelsen angavs att "de anvisningar som behövs för anordningens montering, användning och skötsel skall medfölja vid avlämnandet." Avsikten med ändringen var att den nya formuleringen skulle vara mer generell utan att inskränka de skyldigheter som gällde enligt den tidigare lydelsen (prop. 1990/91:140 s. 137). Det har dock visat sig att den nya formuleringen ofta ger upphov till oklarhet. Det framgår inte klart för läsaren att den omfattar även monterings- och bruksanvisningar och liknande.

Uppdraget

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

Regelförenkling

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

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

Uppdraget

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

Uppdraget i dess helhet

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

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

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

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

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 mars 2006.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Dir.

2005:114

Tilläggsdirektiv till Utredningen om arbetsmiljölagen

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2005.

Sammanfattning

Genom beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2004 (dir. 2004:91) tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (1977:1160). Utredningen (N 2004:11) har antagit namnet Utredningen om arbetsmiljölagen. Utredaren skulle enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 1 mars 2006.

Utredarens uppdrag skall även innefatta vissa frågor om beställaransvar och om skyddsombudens verksamhet. Uppdraget skall redovisas genom dels ett delbetänkande senast den 1 maj 2006 och dels ett slutbetänkande senast den 1 mars 2007.

Ökat anlitande av entreprenörer och inhyrd arbetskraft

Anlitande av entreprenörer och underentreprenörer som alternativ till egen anställd arbetskraft, s.k. outsourcing, har under en följd av år blivit allt vanligare, särskilt i personalintensiva branscher, t.ex. bygg- och anläggningsarbete eller servicenäringar.

Ansvar enligt arbetsmiljölagen (AML) ligger i huvudsak på arbetsgivaren, d.v.s. entreprenören längst ut i kedjan. Viktiga förutsättningar för arbetsmiljön bestäms dock ofta av beställaren. Vid privat eller offentlig upphandling sker detta i stor utsträckning vid utformningen av anbudsunderlaget.

Ökat anlitande av entreprenörer i kombination med ökad rörlighet mellan länderna på den inre marknaden har i viss mån ändrat förutsättningarna för att utöva tillsyn över arbetsmiljön och att bedriva ett aktivt skyddsarbete på arbetsplatsen.

Regler om bl.a. skyldigheter för beställare inom byggbranschen (byggherrar) finns i rådets direktiv 92/57/EEG av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (EGT L 245, 26.8.1992, s.6, Celex 31992L0057). Dessa har införlivats i svensk rätt genom arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete (AFS 1999:3). I föreskrifterna finns bl.a. regler om vissa skyldigheter för byggherren, t.ex. när det gäller arbetsmiljöplan.

En parallell utveckling har skett när det gäller ökat anlitande av inhyrd arbetskraft, t.ex. från bemanningsföretag. Arbetsmiljölagen ändrades år 1994 för att anpassas till arbetsförmedlingslagen som tillåter uthyrning av arbetskraft. Ändringen innebar att ett skyddsansvar utöver det ordinarie arbetsgivaransvaret infördes för den som hyr in arbetskraft (3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen). Detta ansvar motsvarar arbetsgivarens arbetsmiljöansvar men begränsas till det aktuella arbetet på kundföretaget.

Beställaransvar

Frågan om ett arbetsmiljöansvar för beställare av tjänsteentreprenader har tidigare diskuterats. Bland annat framfördes förslag om ett sådant ansvar i Arbetsmiljökommisionens betänkande Arbete och hälsa (SOU 1990:49). Som ovan nämnts har numera ett arbetsmiljöansvar införts för inhyrare av arbetskraft och, i begränsad utsträckning, för byggherrar.

Arbetsmiljöverket avlämnade den 30 november 2004 en rapport med anledning av ett uppdrag från regeringen att analysera om utvidgningen av EU den 1 maj 2004 medfört svårigheter eller hinder för verkets tillsyn av arbetsmiljön hos företag och företagare som är verksamma i Sverige men registrerade i andra länder inom EU. Analysen skulle bl.a. belysa om den nya situationen medför behov av nya regler.

Arbetsmiljöverket konstaterar i rapporten att det i olika avseenden finns särskilda svårigheter i arbetsmiljötillsynen av utländska entreprenörer och föreslår bl.a. ett tillägg i utredningsdirektiven till Utredningen om arbetsmiljölagen, varigenom utredaren får i uppdrag att utreda frågan om det i arbetsmiljölagen kan införas ett särskilt beställaransvar. I första hand avses ett generellt arbetsmiljöansvar för en beställare gentemot den som utför ett arbete. I andra

hand avses ett utvidgat arbetsmiljöansvar endast för dem som beställer och låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete.

I Danmark har motsvarande problem mötts genom införande av en lag som innebär att det både vid offentlig och privat upphandling av tjänsteentreprenader krävs att beställaren tar hänsyn till konsekvenserna för arbetsmiljön vid utformning av anbudsunderlag och även i övrigt inom ramen för sin rådighet medverkar till att arbetet utförs på ett säkert sätt (33 a § arbetsmiljöloven samt Beskäftigelseministeriets beaktande nr 1109 av den 17 december 2001). Undantag gäller för entreprenader på mindre än 1 miljon danska kronor. Lagen gäller fr.o.m. den 1 januari 2002.

Det verkar finnas ett behov av att utreda om det finns möjligheter att förstärka skyddet för dem som arbetar i entreprenadföretag och som för sin arbetsmiljö i viktiga avseenden är beroende av beställarföretaget, t.ex. vad avser tidsplanering och andra villkor för arbetet.

Vid en sådan utredning måste hänsyn tas till EU:s regler om fri rörlighet på den inre marknaden, liksom till EG-domstolens avgöranden i tillämpliga delar. Överväganden som gäller upphandlingsförfarandet måste ta hänsyn till de specifika EU-regler om offentlig upphandling som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EGT L 134, 30.4.2004, s. 114, Celex 32004L0018) samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EGT L 134, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004L0017).

Skyddsombudens verksamhet

Enligt 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen utses skyddsombud av lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns inte sådan organisation utses skyddsombudet direkt av arbetstagarna på arbetsstället. Normalt är kollektivavtalsförhållandet avgörande för avgränsningen av skyddsombudets möjligheter att ingripa. Detta gäller även regionala skyddsombud som utses enligt 6 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen. Om skyddsombudet utses direkt av arbetstagarna, utgörs grunden för skyddsombudets verksamhet av

de enskilda anställningsavtalen för de arbetstagare som ombudet representerar.

Anställda i entreprenadföretag eller bemanningsföretag representeras av lokala och regionala skyddsombud som utsetts för dessa företag. Detta gäller även om arbetstagarna utför arbete på en arbetsplats hos en beställare eller inhyrare, där den egna arbetsgivaren inte råder över arbetsförhållandena. Skyddsombud hos beställar- eller inhyrarföretaget har således ingen möjlighet att formellt agera gentemot entreprenad- eller bemanningsföretaget. De kan endast ingripa mot beställar- eller inhyrarföretaget till förmån för de arbetstagare som är anställda där.

År 1994 infördes en regel om tillträdesrätt för skyddsombud som representerar arbetstagare, t.ex. från ett entreprenad- eller bemanningsföretag, som arbetar på ett arbetsställe där den egna arbetsgivaren inte råder (6 kap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen). Tillträdesrätten innebär tillträde till beställar- eller inhyrarföretagets arbetsställe i den omfattning som behövs för att skyddsombudet skall kunna fullgöra sitt uppdrag. I dessa fall kan skyddsombudet endast agera gentemot den egna arbetsgivaren och inte mot beställar- eller inhyrarföretaget. Kan arbetsmiljöproblemen inte lösas på annat sätt kan i sista hand skyddsombudet med stöd av 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen avbryta det arbete som utförs av det inhyrda företaget.

Det har framkommit att anställda hos bemanningsföretag ofta saknar ett effektivt stöd från skyddsombud (se bl.a. IVL rapport B 1505 Arbetsmiljöarbete för uthyrd personal, 2002 och promemoria från Arbetsgruppen om anställning i bemanningsföretag, N2001/8934/ARM). Motsvarande förhållanden kan antas råda för många anställda i entreprenadföretag som utför arbete på arbetsplatser över vilka den egna arbetsgivaren inte råder.

Uppdraget

Allmänt

Utredarens uppdrag skall även innefatta nedanstående frågor om beställaransvar och skyddsombudens verksamhet. Uppdraget skall redovisas genom dels ett delbetänkande senast den 1 maj 2006 och dels ett slutbetänkande senast den 1 mars 2007.

Beställaransvar

Utredaren skall pröva lämpligheten att i AML, för hela eller delar av arbetsmarknaden, införa bestämmelser om arbetsmiljöansvar för privata eller offentliga företag m.fl. som har beställt en tjänst, i förhållande till den som utför arbetet.

Vidare skall, jämsides med eller som alternativ till regler om beställaransvar, lämpligheten i att införa en skyldighet för den som upphandlar en tjänst att i upphandlingsunderlaget ställa krav på och även i övrigt ta hänsyn till arbetsmiljön för den som skall utföra arbetet utredas.

Skyddsombudens verksamhet

I de ursprungliga direktiven till utredningen om arbetsmiljölagen (dir. 2004:91) ges bl.a. följande uppdrag: "Utredaren skall utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna, t.ex. om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med motsvarande uppgifter eller om förändringar bör göras i fråga om de regionala skyddsombudens roll och uppgifter. De förändringar som föreslås får inte sammantaget leda till försämring av rättigheter och inflytande för skyddsombud och övriga fackliga företrädare eller andra arbetstagare."

Utredaren skall, inom ramen för detta uppdrag, utreda effekterna av att stärka möjligheterna för skyddsombud att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag eller i andra företag där de anställdas arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av ett inhyrar- eller beställarföretag. En förutsättning skall vara att ändringen i möjligheter att agera inte innebär något avsteg från principen om att kollektivavtalet eller de enskilda anställningsavtalen är grunden för skyddsombudens verksamhet.

Samråd och konsekvensbedömning

Vid prövningen skall hänsyn tas till gällande EU-regler om bl.a. icke-diskriminering, fri rörlighet och offentlig upphandling. Även förslagets effekter på avtalsrättens område skall beaktas. Samråd skall ske med Upphandlingsutredningen 2004 (Fi 2004:04).

Vad som sägs i de ursprungliga direktiven (dir. 2004:91) i fråga om uppdraget i dess helhet gäller även för det uppdrag som ges i dessa tilläggsdirektiv.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.

40. Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande
praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. N.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]
Plats på scen. [42]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarkar. [14]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]