

Kommittédirektiv



Översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen

**Dir.
2004:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att

- utreda om samverkansbestämmelserna i 6 kap. arbetsmiljölagen (AML) bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna,
- utreda frågan om tillämpningsområdet för AML bör utvidgas till att också omfatta barn i förskola och fritidshem,
- se över elevrepresentanternas befogenheter och pröva om möjligheter finns att stärka bevakningen av elevernas arbetsmiljö,
- utreda frågan om hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena,
- utreda om det bör göras ändringar i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet (fusioner, outsourcing m.m.),
- utreda om det bör införas ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om krav på utbildning eller kompetens,
- se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk utsträckning i syfte att om möjligt finna en tydligare och mer ändamålsenlig utformning av lagen,

- utreda om det är lämpligt att införa en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa,
- pröva om det är lämpligt att direkt i AML reglera lagens tillämpningsområde avseende kvinnor och män som omfattas av olika arbetsmarknadspolitiska program,
- pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i AML när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll samt om ett upphävande föreslås, föreslå nödvändiga ändringar i lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll,
- pröva om det är lämpligt att ändra bestämmelsen om produktinformation i 3 kap. 8 § tredje stycket AML och föreslå en lydelse som tydligare uttrycker den avsedda innebörden samt
- i syfte att definiera företagens kostnader göra en genomgång av bestämmelser i AML och 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 klargöra 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 offentligrättslig lagstiftning som ålägger arbetsgivarna vissa skyldigheter. Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn och kan gentemot den som har skyddsansvar utfärda föreläggande eller förbud, som sanktioneras antingen med vite eller, om vite inte utsatts, med böter eller fängelse. Lagstiftningen hindrar inte i och för sig att parterna träffar avtal som reglerar arbetsmiljöfrågor.

Uppdraget

Utredaren skall utreda hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i AML och Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle kunna göras dispositiva för att ge möjlighet åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren skall göra för att fullgöra sina skyldigheter i de nämnda avseendena. I denna prövning skall även ingå frågan vilka

konsekvenser en sådan förändring skulle få för bevakningen av arbetsmiljön, särskilt på de arbetsställen där det lokala skyddsarbetet är svagt samt ifråga om tillsyn och påföljder.

Effektivare sanktionssystem

Migrerande företag

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

Ägarbyten

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

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

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

Uppdraget

Utredaren skall utreda om ändringar bör göras i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamheten (fusioner, outsourcing 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 i fråga om arbetstagare över 18 år.

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

Uppdraget

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

Skyldighet för leverantörer att tillhandahålla bruks- och monteringsanvisningar

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



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
arbetsmiljölagen**

**Dir.
2005:114**

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 anlitage 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)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
arbetsmiljölagen (N 2004:11)**

**Dir.
2006:121**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 november 2006.

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.

Vid regeringssammanträde den 20 oktober 2005 (dir. 2005:114) beslutades om tilläggsdirektiv, som innebar att utredarens uppdrag även skulle innefatta vissa frågor om beställansvar och om skyddsombudens verksamhet. Uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas genom dels ett delbetänkande senast den 1 maj 2006 och dels ett slutbetänkande senast den 1 mars 2007. Utredningen har avgivit ett delbetänkande i maj 2006.

Utredarens uppdrag skall utöver vad som framgår av tidigare direktiv även innefatta vissa frågor om genomförande i svensk rätt av direktiv 92/57/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser. Uppdraget skall redovisas i återstående delar genom ett slutbetänkande senast den 15 juni 2007.

Införlivandet med svensk rätt av direktiv 92/57/EEG

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse av den 4 april 2006 gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt vissa artiklar i direktiv 92/57/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser. Sverige har svarat kommissionen genom en skrivelse den 7 juni 2006. I skrivelsen anges att Sverige, för att tillmötesgå de syn-

punkter som kommissionen framfört, avser att på ett tydligare sätt genomföra direktivet.

Uppdraget

Utredaren skall, utöver vad som följer av tidigare direktiv, framlägga förslag om ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160), för att på ett tydligare sätt än för närvarande, i enlighet med vad som nedan beskrivs, i svensk rätt införliva artiklarna 2 e, 2 f, 3.1 samt 7.1 i direktivet. I fråga om artiklarna 6 b andra strecksatsen och 6 e skall utredaren lägga fram förslag till ändringar i arbetsmiljölagen, som möjliggör ett fullständigt genomförande genom föreskrifter från Arbetsmiljöverket med stöd av lagen.

Ändringarna i arbetsmiljölagen skall innebära bl.a. följande.

1. Ett klargörande att byggherrens uppgifter alltid kan fullgöras av en ställföreträdare.
2. En obligatorisk skyldighet för byggherren eller ställföreträdaren att utse arbetsmiljösamordnare i enlighet med direktivet, såväl för projekterings- och planeringsstadiet som för genomförandeskedet. Det skall härvid uttryckligen klargöras att byggherren eller ställföreträdaren själv kan åta sig uppgiften som samordnare, liksom att skyldighet för arbetsgivare m.fl. att ta hänsyn till samordnarens anvisningar skall gälla såväl på projekterings- och planeringsstadiet som under genomförandeskedet.
3. Utseende av samordnare skall inte befria byggherren från arbetsmiljöansvar.

Utredaren skall även föreslå de andra ändringar som behövs med anledning av direktivet 92/57/EEG eller av övriga föreslagna ändringar i arbetsmiljölagen, såvitt avser ansvar enligt arbetsmiljölagen för byggherre, samordningsansvarig eller för medverkande vid projekteringen.

Utredarens uppdrag skall redovisas i återstående delar genom ett slutbetänkande senast den 15 juni 2007.

Samråd och konsekvensbedömning

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)

RÅDETS DIREKTIV 92/57/EEG

av den 24 juni 1992

om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (åttonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artikel 118a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag⁽¹⁾, som framlagts efter samråd med Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor,

i samarbete med Europaparlamentet⁽²⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽³⁾, och

med beaktande av följande:

Enligt artikel 118a i fördraget skall rådet genom direktiv fastställa minimikrav för att främja förbättringar, i synnerhet på arbetsmiljöns område, för att garantera en högre skydds nivå för arbetstagarnas säkerhet och hälsa.

Enligt samma artikel får sådana direktiv inte medföra administrativa, ekonomiska och rättsliga hinder av sådan art att de motverkar bildande och utveckling av små och medelstora företag.

I kommissionens meddelande om dess program för arbetarskyddsfrågor⁽⁴⁾ föreskrivs att ett direktiv skall antas i syfte att säkerställa arbetstagarnas säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser.

Rådet uppmärksammade i sin resolution av den 21 december 1987 om arbetarskyddsfrågor⁽⁵⁾ att kommissionen avsåg att inom en nära framtid föreslå rådet minimikrav för tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser.

På tillfälliga och rörliga arbetsplatser utsätts arbetstagarna för särskilt stora risker.

Otillfredsställande projektering eller planering på förberedelsestadiet har bidragit till över hälften av de arbets-

olycksfall som inträffat på byggarbetsplatser inom gemenskapen.

De myndigheter som ansvarar för säkerhet och hälsa i arbetet inom varje medlemsstat skall underrättas, innan arbetet påbörjas, om byggnadsarbete vars omfattning överskrider en fastställd miniminivå.

Under utförandet av byggprojekt kan ett stort antal olycksfall orsakas av bristande samordning, särskilt då flera företag samtidigt eller efter varandra utför arbete på samma tillfälliga eller rörliga byggarbetsplats.

Det är därför nödvändigt att förbättra samordningen mellan de olika berörda parterna, såväl på projekterings- och planeringsstadiet som under utförandet av arbetet.

För att arbetstagarnas hälsa och säkerhet på tillfälliga eller rörliga arbetsplatser skall kunna säkerställas är det av avgörande betydelse att de minimikrav som utformats för att säkerställa en bättre säkerhets- och hälsostandard på tillfälliga och rörliga byggarbetsplatser iakttas.

Vidare kan egenföretagare och arbetsgivare som personligen deltar i byggnadsarbetet genom sin verksamhet på en tillfällig eller rörlig byggarbetsplats orsaka risker för arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

Det är därför nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet för vissa i detta sammanhang betydelsefulla bestämmelser i rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet)⁽⁶⁾ samt i rådets direktiv 89/656/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av personlig skyddsutrustning på arbetsplatsen (tredje särdirektivet)⁽⁷⁾ till egenföretagare och arbetsgivare som personligen deltar i arbetet på byggarbetsplatsen.

Detta direktiv är ett särdirektiv enligt artikel 16.1 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder

⁽¹⁾ EGT nr C 213, 28.8.1990, s. 2, och EGT nr C 112, 27.4.1991, s. 4.

⁽²⁾ EGT nr C 78, 18.3.1990, s. 172, och EGT nr C 150, 15.6.1992.

⁽³⁾ EGT nr C 120, 6.5.1991, s. 24.

⁽⁴⁾ EGT nr C 28, 3.2.1988, s. 3.

⁽⁵⁾ EGT nr C 28, 3.2.1988, s. 1.

⁽⁶⁾ EGT nr L 393, 30.12.1989, s. 13.

⁽⁷⁾ EGT nr L 393, 30.12.1989, s. 18.

för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet⁽¹⁾. Bestämmelserna i det direktivet skall därför tillämpas fullt ut i frågor som gäller tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser, utan att detta påverkar tillämpningen av strängare eller mer specificerade bestämmelser i detta direktiv.

Detta direktiv är ett led i arbetet med att praktiskt förverkliga den inre marknadens sociala dimension, med särskild hänsyn till de frågor som behandlas i rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter⁽²⁾ samt i rådets direktiv 89/440/EEG av den 18 juli 1989 om ändring av direktiv 71/305/EEG om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för byggnads- och anläggningsarbeten⁽³⁾.

Kommissionen skall enligt rådets beslut 74/325/EEG⁽⁴⁾ höra Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor, när förslag inom detta område utarbetas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tillämpningsområde

1. I detta direktiv, som är det åttonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG, fastställs minimikrav för hälsa och säkerhet på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser enligt definitionen i artikel 2 a.

2. Detta direktiv skall inte gälla borrhning och utvinning inom utvinningsindustrin i den mening som avses i artikel 1.2 i rådets beslut 74/326/EEG av den 27 juni 1974 om utvidgning av ansvarsområdet för Kommissionen för hälsa och säkerhet inom gruvindustrin till all industriell mineralutvinning⁽⁵⁾.

3. Bestämmelserna i direktiv 89/391/EEG skall tillämpas fullt ut inom hela det tillämpningsområde som avses i punkt 1, utan att detta påverkar tillämpningen av strängare eller mer specificerade bestämmelser i detta direktiv.

⁽¹⁾ EGT nr L 183, 29.6.1989, s. 1.

⁽²⁾ EGT nr L 40, 11.2.1989, s. 12.

⁽³⁾ EGT nr L 210, 21.7.1989, s. 1. Ändrat genom kommissionens beslut 90/380/EEG (EGT nr L 187, 19.7.1990, s. 55).

⁽⁴⁾ EGT nr L 185, 9.7.1974, s. 15. Senast ändrat genom anslutningsakten 1985.

⁽⁵⁾ EGT nr L 185, 9.7.1974, s. 18.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv avses med

- a) *tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser* (nedan kallade *byggarbetsplatser*): varje byggarbetsplats på vilken byggnads- eller anläggningsarbete utförs; en icke fullständig förteckning över sådana arbeten finns i bilaga 1,
- b) *byggherre*: varje fysisk eller juridisk person för vars räkning ett byggnadsprojekt utförs,
- c) *byggherrens ställföreträdare*: varje fysisk eller juridisk person som för byggherrens räkning ansvarar för utformningen eller genomförandet eller övervakningen av genomförandet av ett projekt,
- d) *egenföretagare*: varje person, med undantag av sådana som avses i artikel 3 a–3 b i direktiv 89/391/EEG, som genom sin yrkesmässiga verksamhet bidrar till att ett projekt blir genomfört,
- e) *samordnare för arbetsmiljöfrågor under projekterings- och planeringsstadiet*: varje fysisk eller juridisk person som av byggherren eller dennes ställföreträdare anförtrotts de uppgifter som avses i artikel 5 under projekterings- och planeringsstadiet,
- f) *samordnare för arbetsmiljöfrågor under genomförandet*: varje fysisk eller juridisk person som av byggherren eller dennes ställföreträdare anförtrotts de uppgifter som avses i artikel 6 under genomförandet av projektet.

Artikel 3

Utseende av samordnare — arbetsmiljöplan — förhandsanmälan

1. Byggherren eller hans ställföreträdare skall utse en eller flera samordnare för arbetsmiljöfrågor, enligt definitionerna i artikel 2 e–2 f, för varje byggarbetsplats där mer än en entreprenör är verksam.

2. Byggherren eller hans ställföreträdare skall se till att en arbetsmiljöplan upprättas enligt artikel 5 b innan byggarbetsplatsen etableras.

Medlemsstaterna får, efter samråd med såväl arbetsgivare som arbetstagare, medge undantag från bestämmelserna i första stycket, utom då det gäller byggnadsarbete

— som innebär sådana särskilda risker som anges i förteckningen i bilaga 2, eller

— för vilket det erfordras en förhandsanmälan enligt punkt 3 i denna artikel.

3. Då det gäller byggarbetsplatser

- på vilka arbetet beräknas pågå under längre tid än 30 arbetsdagar och där mer än 20 arbetstagare sysselsätts samtidigt, eller
- på vilka arbetsvolymen beräknas överstiga 500 mandagar,

skall byggherren eller hans ställföreträdare, innan arbetet påbörjas, till de behöriga myndigheterna lämna en förhandsanmälan enligt bilaga 3.

Förhandsanmälan skall finnas uppsatt väl synligt på byggarbetsplatsen och, då så är nödvändigt, uppdateras regelbundet.

Artikel 4

Projekterings- och planeringsstadiet: allmänna principer

Byggherrens ställföreträdare eller, om så är lämpligt, byggherren skall iaktta de allmänna principer för förebyggande av risker för hälsa och säkerhet, som återfinns i direktiv 89/391/EEG, under varje skede av projekteringen och planeringen och särskilt

- då frågor om projektering och/eller planering av de olika arbetsmoment som skall utföras samtidigt eller efter varandra avgörs,
- vid beräkningen av tidsåtgången för sådana arbetsmoment. Då så är nödvändigt skall man även beakta den arbetsmiljöplan och den dokumentation som upprättats enligt artikel 5 b eller 5 c, eller som anpassats enligt artikel 6 c.

Artikel 5

Projekterings- och planeringsstadiet: samordnarnas uppgifter

Den eller de samordnare för arbetsmiljöfrågor under projekterings- och planeringsstadiet som utsetts enligt artikel 3.1 skall

- a) samordna genomförandet av bestämmelserna i artikel 4,
- b) upprätta, eller låta upprätta, en arbetsmiljöplan i vilken de regler som skall gälla på byggarbetsplatsen anges. I den utsträckning det behövs skall den verksamhet som skall bedrivas på platsen beaktas. I denna plan skall även ingå särskilda åtgärder för arbete som tillhör en eller flera av kategorierna i bilaga 2,
- c) utarbeta en dokumentation som är anpassad till projektets art och som innehåller relevant information i

arbetsmiljöfrågor som skall beaktas vid de efterföljande arbetena.

Artikel 6

Genomförandeskedet: samordnarnas uppgifter

Den eller de samordnare för arbetsmiljöfrågor under genomförandeskedet som utsetts enligt artikel 3.1 skall

- a) samordna tillämpningen av de allmänna principerna för förebyggande av risker i arbetet
 - då tekniska eller organisatoriska frågor om planeringen av de olika arbetsmoment som skall utföras samtidigt eller efter varandra avgörs,
 - vid beräkningen av tidsåtgången för sådana arbetsmoment,
- b) samordna tillämpningen av gällande bestämmelser för att säkerställa att arbetsgivare och egenföretagare, om detta är nödvändigt för att skydda arbetstagarna,
 - tillämpar de principer som avses i artikel 8 systematiskt,
 - då så krävs, följer den arbetsmiljöplan som avses i artikel 5 b,
- c) genomföra, eller låta genomföra, alla anpassningar som kan komma att krävas av den arbetsmiljöplan som avses i artikel 5 b och den dokumentation som avses i artikel 5 c med hänsyn till hur arbetet fortskrider och de eventuella förändringar som ägt rum,
- d) organisera samarbetet mellan arbetsgivarna, även mellan arbetsgivare som avlöser varandra på samma byggarbetsplats, och samordningen av deras verksamhet i syfte att skydda arbetstagarna och förebygga olyckor och hälsorisker i arbetet samt organisera den ömsesidiga information som föreskrivs i artikel 6.4 i direktiv 89/391/EEG och därvid se till att egenföretagare, då så är nödvändigt, deltar i denna verksamhet,
- e) samordna åtgärder för att kontrollera att arbetena genomförs på ett korrekt sätt,
- f) vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att endast behöriga personer ges tillträde till byggarbetsplatsen.

Artikel 7

Byggherrens, hans ställföreträdarens och arbetsgivarnas ansvarsområden

1. Det faktum att byggherren eller hans ställföreträdare har utsett en eller flera samordnare för de uppgifter som

avses i artikel 5 och 6 befriar inte byggherren eller ställföreträdaren från ansvar för dessa uppgifter.

2. Tillämpningen av artikel 5 och 6 samt punkt 1 i denna artikel inskränker inte det arbetsgivaransvar som föreskrivs i direktiv 89/391/EEG.

Artikel 8

Tillämpningen av artikel 6 i direktiv 89/391/EEG

Då arbetet pågår skall de principer som fastställts i artikel 6 i direktiv 89/391/EEG tillämpas, särskilt i fråga om

- a) att upprätthålla god ordning och städning på arbetsplatsen,
- b) att man när platser för arbete väljs tar hänsyn till möjligheterna till tillträde samt att inrätta tillträdes- och transportvägar,
- c) förhållandena vid materialhanteringen,
- d) tekniskt underhåll, förhandskontroll och återkommande kontroll av installationer och utrustning i syfte att korrigera brister som kan påverka arbetstagarnas hälsa och säkerhet,
- e) att avgränsa och inrätta områden för förvaring av material, särskilt farliga ämnen och produkter,
- f) förhållandena då använt farligt material förs bort från arbetsplatsen,
- g) förvaring och omhändertagande eller bortförande av avfall och byggs-krot,
- h) att anpassa den faktiska tidstilldelningen till olika slag av arbete eller arbetsmoment med hänsyn till hur arbetet fortskrider,
- i) samarbetet mellan arbetsgivare och egenföretagare,
- j) samverkan med övrig yrkesmässig verksamhet som pågår inom eller i närheten av byggarbetsplatsen.

Artikel 9

Arbetsgivarnas skyldigheter

För att säkerställa hälsa och säkerhet på byggarbetsplatsen skall arbetsgivarna, med beaktande av vad som sägs i artikel 6 och 7

- a) särskilt vid tillämpningen av artikel 8, vidta åtgärder som överensstämmer med de minimikrav som anges i bilaga 4,

- b) ta hänsyn till arbetsmiljösamordnarnas anvisningar.

Artikel 10

Andra grupper skyldigheter

1. För att säkerställa hälsa och säkerhet på byggarbetsplatsen skall egenföretagare

- a) i tillämpliga delar särskilt iaktta följande:

- i) Kraven i artikel 6.4 och artikel 13 i direktiv 89/391/EEG samt i artikel 8 och bilaga 4 i detta direktiv.
- ii) Artikel 4 i direktiv 89/655/EEG och tillämpliga bestämmelser i bilagan till det direktivet.
- iii) Artikel 3, 4.1—4.4, 4.9 och 5 i direktiv 89/656/EEG.

- b) ta hänsyn till arbetsmiljösamordnarnas anvisningar.

2. För att säkerställa hälsa och säkerhet på byggarbetsplatsen skall arbetsgivare som personligen tar del i arbetena

- a) i tillämpliga delar särskilt iaktta följande:

- i) Artikel 13 i direktiv 89/391/EEG.
- ii) Artikel 4 i direktiv 89/655/EEG och tillämpliga bestämmelser i bilagan till det direktivet.
- iii) Artikel 3, 4.1—4.4, 4.9 och 5 i direktiv 89/656/EEG.

- b) ta hänsyn till arbetsmiljösamordnarnas påpekanden.

Artikel 11

Information till arbetstagarna

1. Utan att tillämpningen av artikel 10 i direktiv 89/391/EEG påverkas skall arbetstagarna eller deras representanter informeras om de åtgärder som gäller arbetsmiljön på byggarbetsplatsen.

2. Informationen skall vara begriplig för de arbetstagare den riktas till.

Artikel 12

Samråd med och medverkan av arbetstagarna

Samråd med och medverkan av arbetstagarna och/eller deras representanter skall ske enligt artikel 11 i direktiv 89/391/EEG i frågor som omfattas av artikel 6, 8 och 9 i det här direktivet. När det behövs skall samordning ske

mellan arbetstagarna eller deras representanter vid de olika företag som bedriver verksamhet på byggarbetsplatsen med hänsyn till risknivån och byggarbetsplatsens storlek.

Artikel 13

Ändringar av bilagorna

1. Ändringar av bilaga 1—3 skall antas av rådet enligt det

förfarande som fastställs i fördragets artikel 118a.

2. Rent tekniska justeringar av bilaga 4 till följd av

— direktiv som antas i fråga om teknisk harmonisering och standardisering beträffande tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser, och/eller

— den tekniska utvecklingen, ändringar i internationella regler och specifikationer eller ny kunskap som har betydelse för tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser

skall antas enligt det förfarande som fastställs i artikel 17 i direktiv 89/391/EEG.

Artikel 14

Slutbestämmelser

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 1993.

De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. När medlemsstaterna antar sådana bestämmelser skall dessa innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

3. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de redan har antagit eller som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

4. Medlemsstaterna skall vart fjärde år till kommissionen inge en rapport om den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv i vilken även arbetsgivarnas och arbetstagarnas åsikter redovisas.

Kommissionen skall underrätta Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor.

5. Kommissionen skall med beaktande av punkt 1, 2, 3 och 4 periodiskt inge en rapport till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av detta direktiv.

Artikel 15

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 24 juni 1992.

På rådets vägnar

José da SILVA PENEDA

Ordförande

Arbetsmiljöhänsyn vid offentlig upphandling

Ett rättsligt expertutlåtande utarbetat på uppdrag av utredningen
om arbetsmiljölagen 2007-04-13

av
professor Niklas Bruun

1 Bakgrund

Hovrättsrådet Lars Dirke är av regeringen tillsatt utredare med uppdrag att utreda vissa frågor med anslutning till den svenska arbetsmiljölagen. Undertecknad medverkar som särskild expert i utredningsarbetet.

Till utredningens uppdrag hör att utreda 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. Enligt direktiven verkar det 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 beställarföretagen, t.ex. vad avser tidsplanering och andra villkor för arbetet. Vidare anges att 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 samt till de specifika reglerna om offentlig upphandling som finns i direktiven 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (*det klassiska direktivet*) och 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (*försörjningsdirektivet*).

Utredaren Dirke har bitt undertecknad utarbeta ett rättsligt sakkunnigutlåtande rörande det utrymme den svenska lagstiftaren har då det gäller att uppställa skyldigheter för den som avser att inhämta ett anbud om utförande av en tjänst att vid utarbetande av förfrågningsunderlaget ställa detaljerade arbetsmiljökrav. Jag har tolkat uppdraget så, att avsikten inte är att genom den planerade lagstiftningen skapa nya materiella arbetsmiljöförpliktelser – utöver vad som gäller enligt lag och avtal i branschen - för den entreprenör som på grund av ett anbuds förfarande erhåller ett kontrakt. Den nu aktuella reformen syftar endast till att skapa en skyldighet för den som utformar förfrågningsunderlaget att redan före kontraktets ingående tydliggöra och informera om de åtaganden som gäller och de arbetsmiljörisker beställaren/uppdragsgivaren kan besitta kunskap om. Mot denna bakgrund anför jag följande.

2 Frågeställningen

Under en lång tid har en uppmärksammas fråga i EG-rätten gällt förhållandet mellan affärsmässig konkurrens och sociala hänsyn i den detaljreglering av upphandlingsförfarandet, som man åstadkommit inom EU. En omdiskuterad fråga är i vilken mån EG-rätten, särskilt EU:s regler om offentlig upphandling, tillåter att myndigheter och andra upphandlande enheter tillämpar andra kriterier än strikt ekonomiska och ställer som villkor att anbudsgivarna skall uppfylla vissa sociala eller miljörelaterade krav för att få ett offentligt kontrakt. Frågan har varit omstridd i årtionden, och den är endast delvis besvarad genom de nya upphandlingsdirektiv som antogs år 2004.¹ Direktiven kunde antas först efter förlikningsförhandlingar mellan Europaparlamentet och ministerrådet, och en stor stötesten var just hur stort utrymme för att tillämpa sociala och miljörelaterade kriterier medlemsstaterna skulle ges. I direktivens ingress eller så kallade beaktandesatser sägs att de bygger på EG-domstolens praxis på området, samtidigt som debatten före direktivets antagande demonstrerade att denna praxis på vissa punkter tolkas något olika av olika aktörer. Inte minst Europeiska kommissionen företräder en relativt restriktiv tolkning.²

Att direktiven ger ett visst utrymme för att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling är klart. Frågor som kvarstår är dels vilken typ av sociala kriterier som en upphandlande enhet kan få använda, dels på vilka stadier i förfarandet som de kan göras gällande - en fråga som är avgörande för möjligheten att kontrollera att anbudsgivaren verkligen lever upp till sina åtaganden. Dessa frågor måste följaktligen besvaras av medlemsstaternas lagstiftare eller i sista hand av rättspraxis.

¹ 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 (försörjningsdirektivet);

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

² Se Europeiska gemenskapernas kommission, Tolkningsmeddelande om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och möjligheterna att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling 2001.07.04, KOM (2001) 274 slutlig och Tolkningsmeddelande om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling 2001.10.15 KOM (2001) 566 slutlig.

3 Vilka typer av sociala hänsyn?

Från EG-domstolens praxis finns exempel på hur stater vill utnyttja sin upphandling för att främja sysselsättningen, och där upphandlande enheter krävt att anbudsgivarna skulle anställa en viss andel långtidsarbetslösa (Beentjes C-31/87) eller delta i ett program för att motverka lokal arbetslöshet i samband med ett skolbygge (Kommissionen mot Frankrike C-225/98).

Andra tänkbara villkor är att den tilltänkta kontraktspartnern skall garantera sina anställda en viss arbetsmiljöstandard, att den arbetsstyrka som skall utföra arbetet har en jämn könsmässig eller etnisk sammansättning eller att den får lön enligt kollektivavtalet på orten där arbetet utförs.

Det sistnämnda kravet är regel i de medlemsstater, däribland Finland och Danmark, som har ratificerat ILO:s konvention 94 angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part. Sverige har som känt inte ratificerat konventionen och det är osäkert om och när så eventuellt kommer att ske.³

4 Upphandlingsförfarandet

Upphandlingsdirektivens syfte är att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster och risken för att upphandlande enheter gynnar inhemska aktörer och diskriminerar utländska företag direkt eller indirekt. Direktiven innehåller detaljerade regler för hur upphandlingen skall gå till och föreskriver att kontraktet skall tilldelas antingen den anbudsgivare som begär det lägsta priset, eller den som kommer med det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt ur den upphandlande enhetens synvinkel, dvs. en bedömning där olika kvalitativa faktorer vägs mot priset.

Man brukar tala om tre typer av kriterier eller villkor som tillämpas i upphandlingens olika faser. I var och en av dessa faser kan sociala hänsyn liksom även krav på arbetsmiljöhänsyn aktualiseras.

Kvalifikationskriterierna avgör vilka företag som överhuvudtaget kan vara med och konkurrera om det aktuella kontraktet. Ett skäl att utesluta en aktör från att delta i upphandlingen är enligt det klassiska direktivets artikel 45.2 att han gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen. Vad som är ett allvarligt fel avgörs av

³ I Upphandlingsutredningen 2004 slutbetänkande "Nya upphandlingsregler 2" (SOU 2006:28) ställde man sig tveksam till om en svensk ratifikation är möjlig i ljuset av EG-rätten, se s. 315-362.

nationell rätt, men av direktivet framgår att exempelvis brott mot de regler som genomför direktivet om likabehandling mellan könen kan vara ett sådant.

Tilldelningskriterierna anger på vilka grunder man jämför anbudet från dem som klarat kvalifikationskriterierna, och avgör vilket av dem som skall antas. Om kontraktet skall tilldelas den som kräver det lägsta priset är saken jämförelsevis enkel.

Okklarheterna - och den största kontroversen - gäller vilket slags kriterier som får tas in i bedömningen av vad som ur den upphandlande enhetens synvinkel är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. För en statlig myndighet kan det kanske framstå som ekonomiskt mest fördelaktigt (ur samhällsekonomisk synvinkel) om den som skall utföra kontraktet garanterar sina anställda en viss arbetsmiljöstandard. Följaktligen kan den vilja använda detta redan som ett urvalskriterium, och sälla bort anbud från entreprenörer som på goda grunder kan antas sakna förutsättningar för att uppfylla det kravet.

Direktivtexten är på den här punkten inte kristallklar. I artikel 53 (*det klassiska direktivet*) om tilldelningsgrunder ges *exempel* på kriterier som kan användas. Inget av dessa är något socialt kriterium av den typ som nämnts ovan, men uppräkningsen är alltså inte uttömmande. Dock sägs att de urvalskriterier som man använder måste vara "kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet". Här finns en motsägelse i förhållande till beaktandesatsens påpekande att direktivet bygger på EG-domstolens rättspraxis om tilldelningskriterier. I målet *Kommissionen mot Frankrike (C-225/98)* accepterade domstolen nämligen ett sysselsättningspolitiskt tilldelningskriterium som knappast kunde sägas vara kopplat till föremålet för kontraktet.

Den sista fasen av upphandlingen äger rum när urvalet har gjorts och det slutliga kontraktet upprättas. Olika slag av "socialklausuler", till exempel att de arbetstagare som skall utföra arbetet skall ha vissa arbets- och anställningsvillkor, kan då komma in som *tillkommande kontraktsvillkor*.

5 De nya upphandlingsdirektiven

I beaktandesats 6 i det klassiska direktivet och 13 i försörjningsdirektivet anförs att ingenting i dessa direktiv bör hindra vidtagande eller genomförande av sådana åtgärder som behövs för

att skydda allmän ordning, allmän moral och allmän säkerhet eller skydd av människors och djurs hälsa och liv.

I beaktandesats 34 i det klassiska direktivet och i beaktandesats 45 i försörjningsdirektivet sägs att ”gällande lagar, förordningar och kollektivavtal rörande anställningsvillkor och arbetarskydd på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå, är tillämpliga vid fullgörandet av ett offentligt kontrakt om dessa bestämmelser och tillämpningen av dem överensstämmer med gemenskapsrätten”. Vidare hänvisas till bestämmelserna i utstationeringsdirektivet 96/71/EG och anförs att här regleras de minimivillkor som måste uppfyllas i värdlandet av en entreprenör i förhållande till utstationerade arbetstagare. Vidare konstateras uttryckligen att om det i nationell rätt ingår bestämmelser i detta avseende, kan det om dessa förpliktelser inte uppfylls betraktas som ett allvarligt fel eller som ett brott mot den ekonomiska aktörens yrkesetik, som kan medföra att den ekonomiska aktören utesluts från det offentliga upphandlingsförfarandet.

Vad som sägs i beaktandesatserna konkretiseras av artikel 27 i det klassiska direktivet och artikel 39 i försörjningsdirektivet. Enligt artiklarna *får* en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet vid upphandling av *byggentreprenader* eller *tjänster* i förfrågningsunderlaget upplysa om var leverantörerna kan få information om sina skyldigheter beträffande beskattning, miljöskydd, arbetarskydd och arbetsvillkor, som gäller i den medlemsstat, region eller ort där tjänsterna eller entreprenaden skall utföras. Vidare sägs uttryckligen att medlemsstat *kan ålägga upphandlande myndighet* att ange sådan information i förfrågningsunderlaget.

Det råder alltså ingen som helst tvekan om att det är fullt möjligt för en upphandlande myndighet att hänvisa till tillämpliga nationella arbetsmiljöregler i förfrågningsunderlaget samt vidare ange var närmare information om dessa kan erhållas. Ett sådant förfarande kan dessutom göras tvingande med stöd av lag om medlemsstaten så önskar.

Det står vidare klart att Arbetsmiljölagen (1977:1160) är tvingande för allt arbete som utförs på svenskt territorium.⁴ På upphandlade byggentreprenader eller tjänster där kontraktet förverkligas i Sverige tillämpas alltså svensk rätt. Detta är ostridigt även i situationer där utländska företag utstationerar sina anställda till Sverige för att här fullgöra sina kontraktuella åtaganden. I lagen

⁴ Med svenskt territorium likställs svenska fartyg även då de används till sjöfart utanför Sveriges sjöterritorium (se § 2).

om utstationering av arbetstagare (1999:678) § 5 anges uttryckligen att ”vid utstationering gäller även bestämmelserna... i arbetsmiljölagen”.

Mot denna bakgrund kan vi precisera den frågeställning som föreliggande utredning granskar. Vi vill veta om den svenska lagstiftaren kan gå ett steg längre än vad som förutsätts enligt de nya direktiven, dvs. finns det några hinder mot att lagstiftaren i stället för att kräva angivelse om *var* information finns tillgänglig kräver direkt angivelse av information om arbetsmiljöproblem och de krav som lagstiftningen ställer för att hantera dem i förfrågningsunderlaget.

Ett dylikt förfarande syftar till samma mål som direktivens ovan angivna bestämmelser. Det är viktigt att det i förfrågningsunderlaget framgår vilka särskilda arbetsmiljöproblem som förekommer i verksamheten och som särskilt måste beaktas och tas hänsyn till när anbud ges så att man kan vara säker på att alla anbudsgivarna på ett adekvat sätt tagit hänsyn till de aktuella arbetsmiljöproblemen i sina anbud. Det uppstår lätt problem för leverantören i verkställighetsfasen om han inte känner till vilka arbetsmiljöproblem som förekommer. Det ligger därför i leverantörens intresse att kräva att anbudsgivarna skall beakta alla relevanta arbetsmiljöproblem och ange de viktigaste problemen och behövliga åtgärderna i anbuds-materialet. Då vet han att olika konkurrenter bedömer dem på samma sätt och behöver inte själv införskaffa information. På motsvarande sätt kan sådan information vara nyttig för underleverantörer.

6 Rättsverkningarna av arbetsmiljöskyldigheten för den som inhämtar anbud

Innan man tar ställning de eventuella problemen som är anknutna till en ovan beskriven skyldighet är det skäl att kort analysera den i förhållande till upphandlingsförfarandet.

Det står för det första klart att arbetsmiljökrav i förfrågningsunderlaget kan kombineras med ett krav på att den som inkommer med anbud bekräftar att arbetsmiljökraven beaktats vid utformningen av anbudet. I artikel 27(2) i det klassiska direktivet föreskrivs:

En upphandlande myndighet som tillhandahåller den information som avses i punkt 1 skall kräva av anbudsgivare eller anbudssökande i ett

upphandlingsförfarande att de bekräftar att de vid utformningen av sina anbud har tagit hänsyn till de skyldigheter avseende bestämmelser om arbetarskydd och arbetsvillkor som gäller på den plats där tjänsten eller entreprenaden skall utföras.

Detta innebär att ett anbud som saknar en sådan bekräftelse inte uppfyller kraven. Det kan sålunda inte beaktas.⁵ Ett dylikt kvalifikationskrav ligger alltså nära de tekniska specifikationerna som beskrivs i det klassiska direktivets artikel 23.⁶

Alla de anbud som på ett godtagbart sätt fyller arbetsmiljökraven skall däremot kunna gå vidare i anbudskonkurrensen. Det är tveksamt om en stark arbetsmiljöpolicy och dokumenterat arbetsmiljö-kunnande kan påverka tilldelningen av kontraktet. Utgångspunkten för den reglering som nu uppskisseras torde vara att den inte påverkar valet av leverantör eller entreprenör, utan syftet är att se till att alla anbudsgivare beaktar arbetsmiljökraven på ett sätt som uppfyller arbetsmiljölagens krav.

Det förefaller också rimligt att utgå från att en lagregel som föreskriver att förfrågningsunderlaget skall ange arbetsmiljökrav och – problem inte leder till att arbetsmiljöåtagandena automatiskt även skall uppfattas som kontraktuella skyldigheter i relationen beställare-entreprenör efter det att avtal ingåtts. Tvärtom, det förefaller rimligt att utgå från att de lagstadgade arbetsmiljöskyldigheterna övervakas och efterlevs på normalt sätt också i detta fall. Endast om parterna uttryckligen väljer att ingå avtal om arbetsmiljörelaterade frågor kan dessa komma att beaktas också i en avtalsmässig relation och bli *tillkommande kontraktsvillkor*. Men detta sker endast genom parternas frivilliga åtaganden, den lagregel som nu granskas leder inte i sig till sådana rättsföljder.

7 EG-rätten och ett lagstadgat krav på arbetsmiljökrav i förfrågningsunderlaget

Artikel 49 EG-fördraget innebär enligt fast rättspraxis ett krav på att medlemsstaterna skall avskaffa all form av diskriminering på grund av nationalitet gentemot personer som tillhandahåller tjänster och som är etablerade i en annan medlemsstat. Kravet omfattar

⁵ Så även Nielsen, Ruth, *Udbud af offentlige kontrakter* (2005), 145.

⁶ Mot denna bakgrund var det inte överraskande att lagrådet i sitt remissyttrande föreslog att krav på fullgörande av kontraktet bör samordnas med de tekniska specifikationerna. Se Lagrådets protokoll 2007-02-07, www.lagradet.se.

såväl direkt som indirekt diskriminering. Vidare innebär artikeln en skyldighet för medlemsstaterna att avskaffa varje inskränkning – även sådana som påverkar inhemska leverantörer och leverantörer från andra medlemsländer lika – som *förbjuder, hindrar* eller *gör det mindre tilltalande* för en utländsk leverantör att i ett medlemsland bedriva tjänsteverksamhet som han lagligen bedriver i det land där han/hon är etablerad. Den regel som nu diskuteras förefaller svårigen kunna leda till diskriminering av presumtiva anbudsgivare av olika nationalitet. Den föreslagna regeln är en skyldighet att tillhandahålla information om vad som gäller med stöd av lag. De lagstadgade arbetsmiljökraven påverkas inte och de gäller lika för alla presumtiva leverantörer. Det är också i ljuset av EG-domstolens praxis svårt att tänka sig att ett sådant krav kunde innebära ett hinder mot fri rörlighet för tjänster. Om man mot förmodan kunde konstatera att så är fallet är arbetsmiljöhänsyn ett typexempel på sådana tvingande skyddshänsyn eller allmänintressen som kan motivera en inskränkning av den fria rörligheten.⁷

Regeln ligger väl i linje med de allmänna kraven om transparens i anbudsförfarandet och kraven på ingående information i förfrågningsunderlaget, vilket möjliggör konkurrens på lika villkor. Dessa krav betonas som centrala bl.a. av Nämnden för offentlig upphandling i deras färskas ”Allmänna råd för upphandling”.⁸ Artikel 26 i det klassiska direktivet, som föreskriver att ”en upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget” talar också för att ett sådant lagstadgat krav är gångbart. Artikeln utsäger uttryckligen att sådana krav bland annat får omfatta sociala hänsyn och arbetsmiljöhänsyn.

Både i Danmark och Finland har man i den lagstiftning, som införts för att på nationell nivå genomföra de nya upphandlingsdirektiven, inskrivit vissa arbetsmiljörelaterade skyldigheter.

I Danmark infördes dessutom redan tidigare den 1 januari 2002 en bestämmelse i 33 a § i arbejdsmiljøloven som innebär att det både vid offentlig och privat upphandling av tjänsteentreprenader krävs att beställaren/upphandlaren tar hänsyn till konsekvenserna för arbetsmiljön vid utformning av anbudsunderlag/förfrågnings-

⁷ Se t.ex. EG-domstolen fallen 62 och 63/81 Seco [1982] ECR 223 och C-369/96 och 376/96 Arblade [1999] REG I-8453.

⁸ Se NOU 2006:1, Allmänna råd med kommentarer, diarienummer 2006/0082-28.

underlag och även i övrigt medverkar till att arbetet utförs på ett säkert sätt. Den danska bestämmelsen har följande lydelse.

§ 33 a. Den, der udbyder en tjenesteydelse, skal ved udarbejdelsen af sit udbudsmateriale i forbindelse med udbudet påse, at der er taget hensyn til sikkerheden og sundheden ved opgavens udførelse. Udbyder skal endvidere sørge for, at udbudsmaterialet indeholder relevante oplysninger om særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er forbundet med opgavens udførelse med henblik på, at den, der udfører opgaven, får kendskab hertil.

Stk.2. Udbyder skal i øvrigt medvirke til, at den udbudte opgave kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt af den arbejdsgiver, der har fået opgaven tildelt.

I Danmark har den fakultativa bestämmelsen i det klassiska direktivet artikel 27 implementerats och gjorts tvingande. En dansk anbudsförfrågan skall alltså ange var information kan inhämtas.⁹

I Finland hann den riksdag, som numera efter riksdagsvalet i mars 2007, ersatts av en ny riksdag, anta ny lagstiftning om offentlig upphandling. Lagarna träder i kraft den 2007-06-01, de promulgerades av presidenten den 2007-03-30 och lagarna har alltså ännu icke fått sina officiella nummer. Det kan i varje fall noteras att följande lagrum ingår i den lag, som i Finland på nationell nivå genomför det klassiska direktivet:

49 §

Särskilda villkor för upphandlingskontrakt

Den upphandlande enheten kan fastställa särskilda villkor för upphandlingskontraktet, vilka kan avse särskilt miljöaspekter och sociala aspekter, såsom genomförande av yrkesutbildning på arbetsplatsen, iakttagande av Internationella arbetsorganisationens (ILO) avtal, arbetsförhållanden och arbetsvillkor eller anställande av personer med funktionshinder. Detta förutsätter att villkoren är icke-diskriminerade och följer gemenskapens regelverk och att de anges i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan.

Till ett entreprenadkontrakt mellan en statlig centralförvaltningsmyndighet och en privat arbetsgivare som tilldelats kontraktet i ett anbudsförfarande skall innan kontraktet undertecknas fogas en klausul enligt vilken det i anställningsförhållanden förknippade med kontraktet skall följas åtminstone de minimivillkor för ett anställningsförhållande som enligt Finlands lag och bestämmelserna i kollektivavtalen skall iakttas i likartat arbete.

⁹ Se närmare Nielsen, ibid.

50 §

Skyldigheter avseende bestämmelser om beskattning, miljöskydd, arbetarskydd och arbetsförhållanden

Den upphandlande enheten kan i anbudsförfrågan ange de myndigheter av vilka anbudsgivaren kan få uppgifter om skyldigheter avseende bestämmelserna om beskattning, miljöskydd, arbetarskydd, arbetsförhållanden eller arbetsvillkor. Den upphandlande enheten skall kräva att anbudsgivarna bekräftar att de utformat sina anbud med hänsyn till de skyldigheter som avses ovan.

Bestämmelserna i 1 mom. inverkar inte på skyldigheten att granska sådana onormalt låga anbud som avses i 63 §.

I Finland har man valt att bevara de fakultativa bestämmelserna i den formen att de erbjuder en option. Här finns alltså ingen direkt skyldighet så som i Danmark. Det finns dock ingenting i de finska förarbetena som antyder att man har gjort detta val för att man annars befarat att råka i konflikt med EG-rätten. Uppmärksamheten i Finland har i högre grad gällt frågan om de allmängiltiga kollektivavtalens tillämpning och samordningen mellan ILO-konventionen 94 och upphandlingsdirektiven till denna del.

8 Slutsats

Den planerade nya bestämmelsen, som är avsedd att ingå i AML 3 kap 19 §, kan svårligen komma att strida mot EG-rätten. Den planerade tröskelgränsen, som anger när bestämmelsen blir tillämplig (1 miljon svensk kronor), gör också att krav på omfattande förfrågningsunderlag kan undvikas i små projekt av privat natur. Bestämmelsen stöder tvärtom de centrala målsättningarna med upphandlingsregleringen i EU. Den regleringen gäller endast offentlig upphandling, den privata upphandlingen har inte harmoniserats inom EU, utan här står det Sverige relativt fritt att lagstifta.

Den planerade bestämmelsen är avsedd att vara en generell arbetsmiljöbestämmelse, som gäller alla tjänsteupphandlare av privat eller offentlig natur, vilka inhämtar anbud för att låta utföra en tjänst som till det uppskattade värdet överstiger tröskelgränsen. Lagstadgandet blir sålunda tillämpligt på såväl offentlig upphandling, som regleras av lagen om offentlig upphandling (LOA) samt på annan privat upphandling. Det är därför från lagstiftningstekniskt perspektiv motiverat att införa bestämmelsen i AML. Det är dock enligt undertecknads uppfattning motiverat att i samband

med den nära förestående revisionen av LOA eller senare då arbetsmiljölagen revideras även överväga om det inte av informativa skäl kan vara ändamålsenligt att i LOA införa en hänvisning till AML 3 kap 19 §, så att offentliga upphandlande myndigheter uppmärksamgörs på kravet om att förfrågningsunderlaget bör beakta risker för hälsa och olycksfall för de personer, som skall utföra själva arbetet enligt det kontrakt parterna ingår.

Det viktigaste argumentet för att den föreslagna regeln inte innefattar några problem i förhållande till gemensksrätten är att den inte innefattar några egentliga nya rättsföljder jämfört med direktivregleringen. Så som ovan utretts innebär den endast ett förtydligande av de skyldigheter som vilar på den som utarbetar förfrågningsunderlaget och ett delvis överflyttande av utredningsansvaret från anbudsgivare till denna. Arbetsmiljöansvarets materiella innehåll påverkas inte, så inte heller ansvaret för att arbetsmiljökraven de facto uppfylls under själva arbetet.

Det föreslagna förfarandet torde knappast kunna äventyra anbudsgivares rättsskydd. För de fall att informationen som ges i förfrågningsunderlaget är vilseledande eller felaktig står de rättsmedel som regelsystemet erbjuder till förfogande.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad konstllhörighet – förslag till ny lag. [16]

- Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialsolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:

Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden
i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling
av bostäder – ur ett dubbelt användar-
perspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens
försäkringar. [21]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.
Nu levandes ansvar, framtida generationers
frihet. [38]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och
insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.
[43]