

Bättre arbetsmiljöregler II

Skyddsombud, beställaransvar, byggarbetsplatser m.m.

*Slutbetänkande
av Utredningen om arbetsmiljölagen*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:43

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>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22759-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven Otto Littorin

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) och den 23 november 2006 (dir. 2006:121) utökades uppdraget med ytterligare frågor.

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 assistenter under huvuddelen av tiden har varit Catharina Nyström och Pernilla Fexdal.

Till experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 september 2004 numera kanslirådet Anette Bergene, Arbetsmarknadsdepartementet (tidigare Näringsdepartementet), kanslirådet Lars von Ehrenheim, Arbetsmarknadsdepartementet, 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. Samma dag förordnades professorn Niklas Bruun och kammarrättsassessorn Margareta Palmstierna som experter. Den 26 september 2006 entledigades Margareta Wiman.

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.

Den 16 november 2006 ersattes Alicia Lycke av Henrik Westerman.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om arbetsmiljölagen, har tidigare lämnat delbetänkandet "Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m." (SOU 2006:44).

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet "Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m.". Till betänkandet fogas särskilda yttranden. Uppdraget är härmed slutfört.

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 juni 2007.

Lars Dirke

/Elisabeth Lewin
Ulrika Stenbeck Gustavson

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	21
Författningsförslag	27
1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	27
2 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)	37
1 Uppdraget och dess redovisning	39
1.1 Direktiven.....	39
1.2 Delbetänkandet och slutbetänkandet	41
1.3 Utredningsarbetet	42
2 Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor	43
2.1 Förslaget i korthet	43
2.2 Uppdraget och dess redovisning.....	43
2.2.1 Direktiven	43
2.2.2 Frågor i delbetänkandet respektive slutbetänkandet.....	44
2.3 Tillkomst och utveckling av regionala skyddsombud	45
2.4 Närmare om gällande rätt och nuvarande förhållanden	49

2.5	Frågor kring regionala skyddsombud som behandlas i utredningen.....	52
2.6	Skall regionala skyddsombud kunna utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar?.....	52
2.6.1	Gällande rätt	52
2.6.2	Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	53
2.6.3	Överväganden och förslag	55
2.7	Bör regionala skyddsombud få verka även där det finns skyddskommitté?	57
2.7.1	Gällande rätt	57
2.7.2	Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	57
2.7.3	Överväganden och förslag	58
2.8	Bör det föreskrivas en skyldighet för skyddsombud att kontakta arbetsgivaren i samband med besök?	60
2.8.1	Gällande rätt	60
2.8.2	Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	60
2.8.3	Överväganden och bedömning	62
2.9	Skall skyddsombud behöva vända sig till skyddskommittén innan en framställan görs till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML?.....	63
2.9.1	6 kap. 6 a § AML	63
2.9.2	Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	65
2.9.3	Överväganden och bedömning	66
2.10	Skyddsombudens möjligheter att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag m.fl.....	67
2.10.1	Närmare om den här delen av uppdraget.....	67
2.10.2	Gällande rätt	68
2.10.3	Synpunkter som framförts under utredningsarbetet	71
2.10.4	IVL:s rapport om arbetsmiljöarbete för uthyrd personal.....	74
2.10.5	Överväganden och förslag	74

2.11	Konsekvenser av förslagen	77
3	Samordning – genomförande av EG:s byggplatsdirektiv	79
3.1	Förslaget i korthet	79
3.2	De två uppdragen	79
3.3	Nuvarande regler om samordningsansvar	81
3.3.1	Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen	81
3.3.2	Arbetsmiljöverkets föreskrifter	82
3.3.3	Tillsyn och sanktioner	82
3.4	Reglernas tillkomst	83
3.5	Branschbestämmelser om samordningsansvar m.m. vid entreprenad.....	87
3.5.1	AB 04 – Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.....	87
3.5.2	ABT 06 – Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.....	89
3.5.3	ABS 05 – Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader (där enskild konsument är beställare) med konsumenttjänstlagen.....	91
3.5.4	Sammanfattande slutsatser om branschbestämmelserna.....	92
3.6	Byggplatsdirektivet	93
3.6.1	Allmänt om byggplatsdirektivet	93
3.6.2	Kommissionens kritik och regeringens svar	94
3.7	Överväganden och förslag med anknytning till byggplatsdirektivet.....	97
3.7.1	Den nya strukturen av 3 kap. AML.....	97
3.7.2	Byggherren och dennes ”ställföreträdare”	98
3.7.3	Projektering och planering.....	101
3.7.4	Arbetsmiljöplan och förhandsanmälan	103
3.7.5	Samordning vid byggnads- och anläggningsarbete... ..	103
3.7.6	Samordning vid andra gemensamma arbetsställen	105
3.7.7	Samordnarens anvisningar.....	106

3.7.8	Mot vem skall myndigheternas sanktioner kunna riktas?.....	106
3.7.9	Frågan om ett nytt bemyndigande.....	107
3.7.10	Diverse följdändringar	108
3.8	Närmare om det första uppdraget om samordningsansvar	108
3.8.1	Direktiven.....	108
3.8.2	Arbetarskyddsstyrelsens skrivelse till regeringen.....	108
3.8.3	Regeringsbeslutet år 2003 angående Banverkets samordningsansvar.....	111
3.9	Förslag till en ny regel om ansvar för samordning vid ombyggnad på befintligt arbetsställe	112
3.10	Konsekvenser av förslagen.....	114
4	Arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst.....	117
4.1	Bedömning och förslag i korthet.....	117
4.2	Uppdraget	118
4.3	Bestämmelser som har betydelse för vårt uppdrag	118
4.4	EG-direktiv med anknytning till beställaransvar.....	119
4.5	Regler om offentlig upphandling	120
4.5.1	De nya upphandlingsdirektiven	120
4.5.2	Upphandlingsutredningen 2004.....	121
4.5.3	Antidiskrimineringsvillkor	121
4.6	ILO:s konvention nr 94	122
4.7	Dansk lagstiftning	123
4.8	Finsk lagstiftning.....	124
4.9	Tidigare utredningar och förslag	125
4.9.1	Uppdragsgivares ansvar har utretts tidigare	125
4.9.2	Arbetsmiljöverkets förslag till beställaransvar	126

4.10	Bör det införas ett särskilt arbetsmiljöansvar för den som beställer eller handlar upp en tjänst?.....	126
4.10.1	Bakgrund och problembild	126
4.10.2	Bör problemen lösas genom ett generellt beställaransvar?	128
4.10.3	Finns det något annat sätt att förstärka skyddet för entreprenadanställda?	129
4.11	Konsekvenser av förslaget	132
5	Informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft ..	135
5.1	Bedömningen i korthet.....	135
5.2	Uppdraget.....	135
5.3	Den nuvarande regleringen och dess bakgrund	135
5.4	Aktuella EG-regler.....	137
5.5	Överväganden och bedömning	138
6	Tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet	141
6.1	Bedömningen i korthet.....	141
6.2	Uppdragets olika delar.....	141
6.3	Arbetsmiljölagsstiftningens nuvarande tillämpningsområde	142
6.4	Regler om delgivning m.m. som påverkar verkställigheten av Arbetsmiljöverkets beslut	144
6.4.1	Muntlig underrättelse	145
6.4.2	Delgivning enligt Rådets förordning (EG) nr 1348/2000	145
6.5	Utländska företag som driver verksamhet i Sverige	146
6.5.1	Villkor för att bedriva arbete i Sverige	146
6.5.2	Arbetsmiljöverkets tillsyn av utländska företag	147
6.5.3	Förslag från Kommittén för arbetskraftsinvandring.....	148

6.5.4	Utstationering av arbetstagare	149
6.5.5	Utvecklingen på arbetsmarknaden.....	149
6.5.6	Överväganden och bedömning	150
6.6	Överlåtelse av verksamhet/Ägarbyten.....	151
6.6.1	Uppdraget.....	151
6.6.2	Problem i tillsynen.....	151
6.6.3	Klagomål till Europeiska kommissionen i Connexärendet	152
6.6.4	Nuvarande lagreglering.....	153
6.6.5	Tidigare prövning av verkan av föreläggande och förbud efter överlåtelse av verksamhet	154
6.6.6	Bestämmelser i arbetsrättslig lagstiftning vid övergång av verksamhet.....	154
6.6.7	Bestämmelser i miljöbalken.....	155
6.6.8	Överväganden och bedömning	156
7	Regelförenkling	159
7.1	Förslaget i korthet.....	159
7.2	Uppdraget.....	159
7.3	Regeringens handlingsprogram för regelförenkling	160
7.4	Bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen som omfattas av uppdraget.....	161
7.4.1	Arbetsmiljölagen.....	161
7.4.2	Arbetsmiljöförordningen	165
7.5	Nuteks mätning av företagens administrativa kostnader på arbetsrättsområdet.....	168
7.6	EG-lagstiftning m.m.	169
7.7	Överväganden och förslag	170
8	Författningskommentarer.....	173
8.1	Förslag till ändringar i arbetsmiljölagen.....	173
8.2	Förslag till ändringar i arbetsmiljöförordningen	184

Särskilda yttranden	185
Käll- och litteraturlista	189
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2004:91	191
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2005:114	203
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2006:121	209
Bilaga 4 Byggplatsdirektivet	213
Bilaga 5 Utlåtande Niklas Bruun	219

Förkortningar

AB 04	Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader
ABS 05	Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader
ABT 06	Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbete
AFS	Arbetskyddsstyrelsens/Arbetsmiljöverkets författningssamling
AMF	Arbetsmiljöförordningen (1977:1166)
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
Anställningsskyddslagen	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
Förtroendemannalagen	Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
ILO	International Labour Organization
LO	Landsorganisationen
Medbestämmandelagen/ MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
RP	Regeringens proposition (finsk)

SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAM	Systematiskt arbetsmiljöarbete
SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Regeringens skrivelse
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UFF	Förordningen (1992:308) om utländska filialer m.m.
UFL	Lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.
Utstationeringslagen	Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

Sammanfattning

Uppdraget

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

- Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor
- Samordning – genomförande av EG:s byggplatsdirektiv
- Arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst
- Informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft
- Tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet
- Regelförenkling

Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor (kapitel 2)

Uppdraget 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. En del av detta uppdrag har redovisats i delbetänkandet. I slutbetänkandet behandlas bl.a. frågan om förändringar bör göras i fråga om de regionala skyddsombudens tillträdesrätt. Vi har också utrett 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.

Förslagen i slutbetänkandet går i korthet ut på följande. Regionalt skyddsombud skall få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har kollektivavtal med arbetsgivaren. Liksom tidigare skall en förutsättning vara att det inte finns skyddskommitté på arbetsstället. Med skyddskommitté likställs i detta sammanhang sådana samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § AML som föreslagits i utredningens delbetänkande (SOU 2006:44).

Vidare föreslås genom ändringar i 6 kap. 6 a § AML, där bl.a. rätten att begära beslut från Arbetsmiljöverket regleras, och 6 kap. 7 § (den s.k. stoppningsrätten), att skyddsombuden ges vissa möjligheter att agera även till skydd för utomstående arbetskraft.

Vi har också övervägt om det bör föreskrivas en skyldighet för skyddsombud att kontakta arbetsgivaren i samband med besök. Eftersom det inte finns något stort behov av lagstiftning i den frågan har vi inte lämnat något sådant förslag. Slutligen har vi övervägt om skyddsombud skall behöva vända sig till skyddskommittén innan en framställan görs till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML. Vi menar att en sådan skyldighet inte bör införas.

Samordning – genomförande av EG:s byggplatsdirektiv (kapitel 3)

I detta kapitel redovisas de förslag som hänger samman med uppdraget att genomföra EG:s byggplatsdirektiv på ett tydligare sätt. Vidare behandlas uppdraget att se över reglerna om samordningsansvar vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och på arbetsställen med stor geografisk utsträckning.

Förslagen innebär att 3 kap. AML utökas med nya bestämmelser om byggnads- och anläggningsarbete, i huvudsak enligt följande. En definition av byggherre ges i lagen. Samtidigt föreskrivs att en byggherres ansvar enligt arbetsmiljölagen under vissa förutsättningar kan gå över på en uppdragstagare som fått i uppdrag att för byggherrens räkning ansvara för projekteringen och planeringen eller för genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete. Bestämmelserna i 3 kap. anpassas till byggplatsdirektivets begrepp projektering *och planering*. Vidare klargörs att byggherren vid alla byggnads- eller anläggningsarbeten skall utse en eller flera arbetsmiljösamordnare, om byggherren inte själv tar på sig den rollen. Arbetsmiljösamordnare skall finnas för såväl projekteringen och planeringen som för genomförandet.

Även reglerna om samordning av arbetsmiljöfrågor vid annan verksamhet än byggnads- och anläggningsarbete ändras i vissa hänseenden, bl.a. på så sätt att ansvaret för samordningen inte skall kunna överlätas med befriande verkan. Vidare föreslås en särskild bestämmelse om ansvar för samordning då byggnads- eller anläggningsarbete utförs på ett befintligt fast driftställe.

Arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst (kapitel 4)

Uppdraget har varit att pröva om det är lämpligt att i arbetsmiljölagen, 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 (beställaransvar). I uppdraget har även ingått att pröva om det – jämsides med eller som ett alternativ till regler om beställaransvar – är lämpligt att införa en skyldighet för den som upphandlar en tjänst att i förfrågningsunderlaget ställa krav på arbetsmiljön och även i övrigt ta hänsyn till arbetsmiljön för den som skall utföra arbetet.

Vi har kommit fram till att föreslå en ny bestämmelse som innehåller en förpliktelse för den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst att i förfrågningsunderlaget lyfta fram arbetsmiljön och vid utformningen av underlaget se till att entreprenören har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagsstiftningen. Bestämmelsen gäller vid alla upphandlingar, såväl privata som offentliga, där det beräknade kontraktsvärdet uppgår till minst en miljon kronor exklusive mervärdesskatt. Bestämmelsen innehåller också en definition av vad som i detta sammanhang avses med inhämtande av anbud. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget och beräkningen av kontraktsvärdet. I 7 kap. 7 § AML anges att Arbetsmiljöverket får meddela föreläggande eller förbud mot den som inhämtar anbud vid utförandet av en tjänst i strid med den nya bestämmelsen.

Vi har också övervägt om det skall införas bestämmelser i arbetsmiljölagen om ett generellt arbetsmiljöansvar för privata eller offentliga företag m.fl. som beställer en tjänst, men kommit fram till att det inte går att på ett bra sätt avgränsa ett sådant ansvar till de fall där det verkligen kan anses motiverat. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del.

Informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft (kapitel 5)

I enlighet med uppdraget har vi prövat om det i arbetsmiljölagen bör föreskrivas en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön.

Vi kan konstatera att det redan finns föreskrifter som behandlar det problem som anges i våra direktiv. Det har inte framkommit något under utredningsarbetet som tyder på att den befintliga regleringen är otillräcklig. Även om en uttrycklig lagreglerad skyldighet för inhyrare att informera uthyrare om risker i arbetet möjligen på ett tydligare sätt skulle lyfta fram problemet, så är detta knappast ett tillräckligt skäl för att lagstifta i frågan. Vår bedömning är därför att en sådan bestämmelse inte behövs.

Tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet (kapitel 6)

I enlighet med uppdraget har vi övervägt om några ändringar i arbetsmiljölagen behöver göras för att särskilt komma åt arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige. Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att det inte behöver göras någon ändring i arbetsmiljölagen för att få till stånd en effektivare tillsyn av företag som inte har sitt säte i Sverige. De problem som har lyfts fram är närmast av praktisk natur och en följd av att sådana tillsynsärenden ofta är mycket resurskrävande. Problemen beror inte på brister i lagstiftningen. En effektiv tillsyn av dessa företag kan enligt vår bedömning ske med nuvarande arbetsmiljölagstiftning.

Vi anser inte heller att några nya bestämmelser bör införas i arbetsmiljölagen om verkan av föreläggande eller förbud som rör företag som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet. Vi har inte heller funnit anledning att föreslå att förelägganden och förbud skall kunna knytas till viss lokal eller viss anordning.

Regelförenkling (kapitel 7)

Utredningsuppdraget har gått ut på att definiera företagens kostnader och göra en genomgång av de 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 för företagen.

Vid vår genomgång av bestämmelserna har det kunnat konstateras att det endast är ett fåtal bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen som i sig innebär en administrativ börda för företagen. Vi föreslår i syfte att minska den administrativa bördan två förändringar i 10 § AMF. Bestämmelsen i 10 § andra stycket AMF, om arbetsgivarens skyldighet att skriftligen underätta Arbetsmiljöverket vid tillsättande av skyddskommitté, slopas. Bestämmelsen i 10 § tredje stycket föreslås ändras på så sätt att arbetsgivaren inte längre behöver sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté. Arbetsgivaren skall i stället på lämpligt sätt informera om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté.

Det har i övrigt inte framkommit några möjligheter till att ta bort några andra bestämmelser i arbetsmiljölagen eller arbetsmiljöförordningen för att därigenom minska den administrativa bördan för företagen.

Summary

Terms of reference

The inquiry has been instructed to consider a number of issues related to the Work Environment Act. The contents of this final report deal with the following areas:

- The right of access of safety representatives and other issues
- Coordination – implementation of the EC Directive on minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites
- Client responsibility for the work environment
- The obligation of those employing temporary workers (user companies) to provide information
- Supervision of foreign companies and companies that change identity
- Simplification of regulations

The right of access of safety representatives and other issues (Chapter 2)

Our instructions were to examine whether the provisions on cooperation in Chapter 6 of the Work Environment Act should be adapted so that they are more appropriate in light of developments in cooperation on work environment issues at workplaces. A report on some aspects of this area has been presented in the interim report. The question of whether amendments should be made concerning the regional safety representatives' right of access is one of the issues discussed in the final report. We have also examined the possibility for safety representatives to take action on behalf of employees of temporary work agencies or other

companies where the employees' work environment largely depends on a user company or a client company.

The proposals presented in the final report briefly entail the following. Regional safety representatives are also to be appointed for workplaces where the employee organisation has no members but has a collective agreement with the employer. As has been the case previously, this is conditional on there being no safety committee at the workplace. A safety committee in this context is equivalent to the cooperation bodies under Chapter 6, Section 9 a of the Work Environment Act that are proposed in the inquiry's interim report (SOU 2006:44).

In addition, through amendments to Chapter 6, Section 6 a of the Work Environment Act, where the right to request a decision by the Swedish Work Environment Authority is regulated, and Chapter 6, Section 7 (on the 'right to suspend work'), it is also proposed that the safety representative be given some scope to take action to protect external workers as well.

We have also considered whether an obligation should be prescribed for the safety representative to contact an employer in connection with a visit. Since there is no great need for legislation on this issue, we have not presented a proposal to this effect. Finally we have examined whether it should be necessary for a safety representative to contact the safety committee before a request is made to the Swedish Work Environment Authority under Chapter 6, Section 6 a of the Work Environment Act. We consider that such an obligation should not be introduced.

Coordination – implementation of the EC Directive on minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites (Chapter 3)

This chapter gives an account of the proposals linked with our instructions to implement more clearly the EC Directive on minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites. It also deals with our instructions to review the rules on responsibility for health and safety coordination during rebuilding of existing workplaces and at workplaces that are geographically spread out.

The effect of the proposals is to extend Chapter 3 of the Work Environment Act with new provisions on construction and civil

engineering work, primarily as follows. A definition of ‘developer’ will be given in the Act. At the same time, a regulation will be introduced stating that under certain conditions, the responsibility of the developer under the Work Environment Act can devolve upon a contractor who has been commissioned, on behalf of the developer, to take responsibility for project preparations and planning, or for execution of the construction or civil engineering work. The provisions of Chapter 3 will be adjusted to the concepts of project preparation *and planning* in the Directive on the implementation of minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites. It will also be clarified that, in all construction and civil engineering work, the developer is to appoint one or several work environment coordinators, if the developer does not assume this role himself. Work environment coordinators are to be appointed for both project preparation and planning and for execution of the work.

Rules on coordination of work environment issues in activities other than building and civil engineering work will also be changed in some respects, one effect being that it will not be possible to transfer responsibility for coordination so as to be relieved of liability. A special provision is also proposed on responsibility for coordination when construction and civil engineering work is undertaken at a permanently established place of operations.

Client responsibility for the work environment (Chapter 4)

Our instructions were to consider whether it was appropriate to introduce into the Work Environment Act provisions applying to the entire, or parts of the labour market, on work environment responsibility for private or public companies etc. who have ordered a service vis-à-vis those executing the work (client liability). Our instructions were also to include an examination of whether – alongside or as an alternative to rules on client liability – it would be appropriate to introduce an obligation for the procurer of a service to stipulate requirements for the work environment in the invitation to tender, and otherwise require account to be taken of the work environment of those undertaking the work.

We have decided to propose a new provision containing an obligation for those obtaining tenders for the performance of a service to draw attention to the work environment in their

invitation to tender, and when designing this invitation, to ensure that the entrepreneur is able to fulfil his obligations under work environment legislation. This provision will apply to all procurement, both private and public, where the estimated value of a contract amounts to at least SEK 1 million, excluding VAT. The provision also contains a definition of what is meant by 'obtaining tenders' in this context. The Government or, by Government decision, the Swedish Work Environment Authority will be authorised to issue more detailed regulations on the content of invitations to tender and estimation of contract value. Chapter 7, Section 7 of the Work Environment Act will state that the Swedish Work Environment Authority may issue injunctions or prohibitions to a party obtaining tenders for the performance of services that does not comply with the new provision.

We have also considered whether provisions should be included in the Work Environment Act on a general work environment responsibility for private or public companies, etc. ordering services, but have decided that there is no fair way of limiting such responsibility to cases where it can really be considered justified. We therefore do not present any proposals to this effect.

The obligation of those employing temporary workers to provide information (Chapter 5)

In fulfilment of our terms of reference, we have considered whether an obligation should be prescribed in the Work Environment Act requiring a party making use of temporary workers to inform a party providing labour about risks in the work environment.

We can observe that regulations already exist that deal with the problem described in our terms of reference. Nothing has emerged during the course of our inquiry that would indicate that existing regulations are insufficient. Even if an explicit statutory obligation for user companies to inform companies providing labour of the risks involved in the work would more clearly emphasise the problem, this is hardly a sufficient reason for legislating on the issue. In our opinion, therefore, such a provision is not necessary.

Supervision of foreign companies and companies that change identity (Chapter 6)

Under our terms of reference we have considered whether any amendments need to be made to the Work Environment Act to specifically address work environment failings in companies that are not based in Sweden. To sum up, we have concluded that amendments to the Work Environment Act are not necessary in order to bring about more effective supervision of companies that are not based in Sweden. The problems to which attention has been drawn are mostly of a practical nature and a result of the fact that supervision cases are often extremely demanding in terms of resources. The problems are not due to deficient legislation. In our opinion, effective supervision of those companies can be conducted under current work environment legislation.

Nor do we consider that new provisions should be introduced into the Work Environment Act on the effect of injunctions or prohibitions relating to companies that change their identity by transferring to a new owner. Nor have we found reason to propose that injunctions and prohibitions could be linked with certain premises or specific facilities.

Simplification of regulations (Chapter 7)

The inquiry's instructions were to define companies' costs and conduct a review of the provisions of the Work Environment Act and the Work Environment Ordinance that involve direct requirements to compile, store or transfer information to government agencies and to propose amendments aimed at reducing the administrative burden on companies.

After reviewing the provisions, we have been able to note that there are only a few provisions in the Work Environment Act and Work Environment Ordinance that in themselves involve an administrative burden on companies. In order to reduce this administrative burden, we propose two amendments to Section 10 of the Work Environment Ordinance. The provision in Section 10, second paragraph of the Work Environment Ordinance, on the employer's obligation to notify the Swedish Work Environment Authority in writing when appointing a safety committee, will be annulled. It is proposed to amend the provision in Section 10, third

paragraph so that the employer no longer needs to put up notices containing information on the names of safety representatives and members of the safety committee. Instead, the employer is to provide information on the names of the safety representatives and members of the safety committee via appropriate channels.

Otherwise, the inquiry has not found any possibility of eliminating any of the other provisions in the Work Environment Act and Work Environment Ordinance so as to reduce the administrative burden on companies.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160) dels att nuvarande 3 kap. 7 § skall betecknas 3 kap. 11 §, att nuvarande 3 kap. 8–13 §§ skall betecknas 3 kap. 13–18 §§ samt att nuvarande 3 kap. 14 § skall betecknas 3 kap. 8 §,

dels att den nya 3 kap. 8 §, den nya 3 kap. 11 §, 6 kap. 2, 6 a och 7 §§, 7 kap. 6, 7 och 11 §§ samt 9 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sex nya paragrafer, 3 kap. 7, 9, 10, 12 och 19 §§ samt 4 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Med byggherren avses i denna lag den för vars räkning ett byggnads- eller anläggningsarbete utförs. När byggherren ger någon annan i uppdrag att för byggherrens räkning ansvara för projekteringen och planeringen eller för genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete, får parterna avtala om att vad som nedan sägs om byggherren i stället skall gälla för uppdragstagaren. Om konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller för ett

¹ Jfr 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).

sådant uppdrag, skall vad som nedan sägs om byggherren i stället gälla för uppdragstagaren, om inte parterna avtalar något annat.

8 §

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

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

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

9 §

Byggherren skall i den utsträckning som regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket föreskriver lämna en förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket samt se till att en arbetsmiljöplan upprättas.

10 §

Byggherren är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor under projekteringen och planeringen samt under genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete. Byggherren kan själv åta sig uppgiften som arbetsmiljösamordnare. I annat fall skall byggherren för projekteringen och planeringen

samt för genomförandet utse en eller flera arbetsmiljösamordnare.

Det förhållandet att byggherren har utsett en eller flera arbetsmiljösamordnare befriar inte byggherren från ansvar för de uppgifter som samordnaren skall sköta.

11 §

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för verksamheten. Om fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, har den som råder över arbetsstället motsvarande ansvar. Om ett fartyg är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter är redaren ansvarig för samordning av åtgärder mot ohälsa och olycksfall. Har ett fartyg tagits in på ett varv i Sverige, vilar dock i stället ansvaret på den som svarar för varvsdriften. Ansvaret för samordning av skyddsåtgärder som föranleds av att ett fartyg är under lastning eller lossning i en svensk hamn åvilar den arbetsgivare som har ansvaret för detta arbete.

Ansvaret för samordningen enligt första stycket kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället eller, i fråga

Om ett fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, är den som råder över arbetsstället ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor. Om ett arbetsställe för byggnads- eller anläggningsarbete utgör gemensamt arbetsställe med annan verksamhet på ett fast driftsställe, är dock byggherren ansvarig för samordningen enligt 10 § i fråga om byggnads- och anläggningsarbetena. Dessa ansvariga skall i den utsträckning som behövs samråda med varandra.

Om ett fartyg är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter är redaren ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor. Har ett fartyg tagits in på ett varv i Sverige, vilar dock i stället ansvaret på den som svarar för varvsdriften. Ansvaret för samordning av skyddsåtgärder som föranleds av att ett fartyg är under lastning eller lossning i en svensk hamn åvilar den arbetsgivare som har ansvaret för detta arbete.

om lastning och lossning av ett fartyg i svensk hamn, på hamnen eller redaren.

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

Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till att

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

2. arbete tidsplaneras på det sätt som behövs för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,

3. allmänna skyddsanordningar inrättas och underhålls och allmänna skyddsregler för arbetsstället utfärdas,

4. ansvaret för de speciella skyddsanordningar som kan behövas för ett visst eller vissa arbeten klagörs, och

5. personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

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

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

Den som är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor avseende annan verksamhet än byggnads- eller anläggningsarbete skall se till att

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

2. arbete tidsplaneras på det sätt som behövs för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,

3. allmänna skyddsanordningar inrättas och underhålls och allmänna skyddsregler för arbetsstället utfärdas,

4. ansvaret för de speciella skyddsanordningar som kan behövas för ett visst eller vissa arbeten klagörs, och

5. personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

12 §

Arbetsgivare och de som arbetar på ett gemensamt arbetsställe skall följa de anvisningar som den ansvarige för samordningen av arbetsmiljöfrågor eller arbetsmiljösamordnaren lämnar.

19 §

Den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst, där kontraktsvärdet exklusive mervärdesskatt kan beräknas uppgå till minst 1 000 000 kr, skall i förfrågningsunderlaget beakta att de personer som skall utföra arbetet inte får utsättas för risker för ohälsa och olycksfall.

Med inhämtande av anbud avses när flera uppmanas att på samma underlag och inom samma tid ge anbud på utförandet av en tjänst.

4 kap.**11 §**

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om inhämtande av anbud enligt 3 kap. 19 § avseende

- 1. krav på innehållet i förfrågningsunderlaget och*
- 2. beräkningen av kontraktvärdet.*

6 kap.**2 §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.

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.

För arbetsställe där skyddskommitté 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 *eller är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället.*

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

² I delbetänkandet (SOU 2006:44) finns ett ändringsförslag i 2 § första stycket.

6 a §³

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.

Ett skyddsombuds begäran enligt första stycket får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt skall uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 §.

7 §

Innebär visst arbete omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och kan rättelse icke genast uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren kan skyddsombud bestämma att arbetet skall avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket.

Om det är påkallat från skyddssynpunkt och rättelse icke genast kan uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren, kan skyddsombud i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande avbryta arbete som arbetstagare utför ensam.

Överträdes tillsynsmyndighets förbud, som har vunnit laga kraft eller som på grund av förordnande enligt 9 kap. 5 § skall lända till

³ I delbetänkandet finns förslag till ytterligare ett nytt stycke i 6 a §.

efterrättelse omedelbart, kan skyddsombud avbryta arbete som avses med förbudet.

Ett skyddsombuds åtgärder enligt första till tredje styckena får även avse arbete som utförs av inhyrd arbetskraft i arbetsgivarens verksamhet.

För skada till följd av åtgärd som avses i denna paragraf är skyddsombud fri från ersättningsskyldighet.

Bestämmelser om rätten för ett skyddsombud att avbryta arbete på fartyg och om verkan av en sådan åtgärd finns i fartygs-säkerhetslagen (2003:364).

7 kap.

6 §

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

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

Om det på ett gemensamt arbetsställe inte finns någon som *är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor* enligt 3 kap. 10 eller 11 §, kan Arbetsmiljöverket bestämma vem som skall ha ett sådant ansvar. När det finns särskilda skäl kan Arbetsmiljöverket bestämma att någon annan än den som har ansvaret enligt nämnda *paragrafer* skall vara *ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor*.

Vid tillämpning av första stycket skall *ansvaret för samordningen av arbetsmiljöfrågor* läggas *antingen* på *byggherren, sådan uppdragstagare som avses i 3 kap. 7 §* eller på någon av dem som driver verksamhet *på det gemensamma arbetsstället*.

7 §

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 och 14 §§,

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–17 och 19 §§,

5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

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

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

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

5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

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

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

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

11 §

Den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ kan, om det finns särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt. Innehållet i ett sådant åläggande skall motsvara vad som anges i 14–18 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451). Vad som där sägs om tillverkare skall dock i stället avse den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§.

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

Den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 13–15 §§ kan, om det finns särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt. Innehållet i ett sådant åläggande skall motsvara vad som anges i 14–18 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451). Vad som där sägs om tillverkare skall dock i stället avse den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 13–15 §§.

9 kap.

2 §

Arbetsmiljöverkets beslut i ärenden som avser skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller verkets beslut i ärenden om tillämpning av

Arbetsmiljöverkets beslut i ärenden som avser skyddsansvar enligt 3 kap. 13–15 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller verkets beslut i ärenden om tillämpning av

föreskrifter, meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket eller 5 §. föreskrifter, meddelade med stöd av 5 kap. 2 § tredje och fjärde styckena, 3 § andra stycket eller 5 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut, som Arbetsmiljöverket har meddelat enligt denna lag eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos regeringen.

Arbetsmiljöverkets beslut om föreskrifter får dock inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

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

Härigenom föreskrivs att 1, 4 och 10 §§ arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Utöver de bestämmelser som anges i 1 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) skall 2 kap. 4–6 §§, 7 § första stycket första meningen samt 3 kap. 6 och 7 §§ samma lag gälla utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium.

Utöver de bestämmelser som anges i 1 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) skall 2 kap. 4–6 §§, 7 § första stycket första meningen samt 3 kap. 6 och 11 §§ samma lag gälla utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium.

4 §

Den som enligt 3 kap. 7 § eller 7 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) är ansvarig för *samordning* av *skyddsåtgärder* skall på det gemensamma arbetsstället sätta upp anslag med uppgift härom.

Den som enligt 3 kap. 10 §, 3 kap. 11 § eller 7 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) är ansvarig för *samordningen* av *arbetsmiljöfrågor* eller *har utsetts till arbetsmiljösamordnare*, skall på ett gemensamt arbetsställe sätta upp anslag med uppgift härom.

10 §

Uppgift om skyddsombuds namn och adress, dennes skyddsområde och den tid, för vilket ombudet har utsetts, skall snarast möjligt efter förrättat val skriftligen lämnas till arbetsgivaren och Arbetsmiljöverket av den organisation eller de arbetstagare som har förrättat valet. Om ett skyddsombud ersätts, skall anges vilken person det nya skyddsombudet ersätter.

Har en skyddskommitté tillsatts, skall arbetsgivaren skriftligen underrätta Arbetsmiljöverket om detta.

Arbetsgivaren skall på arbetsstället sätta upp anslag med

Arbetsgivaren skall på arbetsstället på lämpligt sätt informera

uppgift om namn på skyddsombud om namn på skyddsombud och
och ledamöter av skyddskom- ledamöter av skyddskommitté.
mitté.

I fråga om skyddsombud eller skyddskommitté på fartyg gäller
5 kap. 7 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) i stället för
denna paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

1 Uppdraget och dess redovisning

1.1 Direktiven

Det finns tre direktiv för utredningen; de ursprungliga direktiven från juni 2004 (dir. 2004:91), tilläggsdirektiv från oktober 2005 (dir. 2005:114) och tilläggsdirektiv från november 2006 (dir. 2006:121). Samtliga direktiv 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 uthyraren 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).

I tilläggsdirektiven från 2005 anges att uppdraget även skall innefatta vissa frågor om beställaransvar/upphandling och om skyddsombudens verksamhet.

Uppdraget i tilläggsdirektiven från 2006 handlar om att lägga fram förslag till ändringar i arbetsmiljölagen som genomför EG:s byggplatsdirektiv (92/57/EEG) på ett tydligare sätt.

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

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 mars 2006. I tilläggsdirektiven från 2005 förlängdes tiden för slutredovisning till den 1 mars 2007, men ett delbetänkande skulle lämnas senast den 1 maj 2006. Ett delbetänkande lämnades i maj 2006, *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.* (SOU 2006:44). Enligt tilläggsdirektiven från 2006 skall utredarens uppdrag redovisas i återstående delar genom ett slutbetänkande senast den 15 juni 2007.

1.2 Delbetänkandet och slutbetänkandet

I delbetänkandet redovisas följande av de elva punkterna i det ursprungliga uppdraget som angetts ovan; 2, 3, 5, 8, 9 och 10. Dessutom behandlas delar av punkten 1.

I slutbetänkandet behandlas återstående delar av punkten 1 (se mera om det i avsnitt 2.2.2) samt punkterna 4, 6, 7 och 11 i det ursprungliga uppdraget. Vidare redovisas båda tilläggsuppdragen.

Kapitlen i slutbetänkandet härrör från de olika punkterna i det ursprungliga uppdraget och från de båda tilläggsuppdragen enligt följande.

Kap. 2 "*Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor*" – punkten 1 i det ursprungliga uppdraget samt tilläggsuppdraget från 2005,

Kap. 3 "*Samordning – genomförande av EG:s byggplatsdirektiv*" – punkten 6 i det ursprungliga uppdraget samt tilläggsuppdraget från 2006,

Kap. 4 "*Arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst*" – tilläggsuppdraget från 2005,

Kap. 5 "*Informationskyldighet för den som hyr in arbetskraft*" – punkten 7 i det ursprungliga uppdraget,

Kap. 6 "*Tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet*" – punkten 4 i det ursprungliga uppdraget,

Kap. 7 "*Regelförenkling*" – punkten 11 i det ursprungliga uppdraget.

Konsekvenserna redovisas i samband med förslagen i respektive kapitel.

1.3 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter. En av experterna, professor Niklas Bruun, har dessutom haft i särskilt uppdrag att utarbeta ett rättsutlåtande med anknytning till tilläggsuppdraget från 2005 om arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst. Utlåtandet bifogas som bilaga 5 till slutbetänkandet.

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. När det gäller uppdraget om barns och elevers arbetsmiljö har vi dessutom på olika sätt hämtat in synpunkter från skolelever och vuxna studerande. Detta beskrivs närmare i delbetänkandet.

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 har skett med Näringslivets Regelnämnd, Rehabiliteringsutredningen (S 2005:05) och Upphandlingsutredningen 2004 (Fi 2004:04).

2 Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor

2.1 Förslaget i korthet

Förslag: Regionalt skyddsombud skall få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har kollektivavtal med arbetsgivaren. Liksom tidigare skall en förutsättning vara att det inte finns skyddskommitté på arbetsstället. Med skyddskommitté likställs i detta sammanhang sådana samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § AML som föreslagits i utredningens delbetänkande.

Vidare föreslås genom ändringar i 6 kap. 6 a § AML, där bl.a. rätten att begära beslut från Arbetsmiljöverket regleras, och 6 kap. 7 § (den s.k. stoppningsrätten), att skyddsombuden ges vissa möjligheter att agera även till skydd för utomstående arbetskraft.

2.2 Uppdraget och dess redovisning

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 delen av uppdraget berörs också i utredningens tilläggsdirektiv från oktober 2005¹, 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. Frågor som särskilt pekas ut är om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör

¹ Dir. 2005:114, se bilaga 2.

utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ med motsvarande 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 stärkta möjligheter 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.

De förändringar som föreslås får inte sammantaget leda till försämring av rättigheter och inflytande för skyddsombud och övriga fackliga företrädare eller andra arbetstagar.

2.2.2 Frågor i delbetänkandet respektive slutbetänkandet

Utredningsarbetet har inriktats på de frågeställningar som särskilt pekas ut i direktiven, men även ett par andra frågor kring samverkansbestämmelserna i arbetsmiljölagen har tagits upp.

I delbetänkandet² har vi redogjort för den utveckling som skett kring samverkan i arbetsmiljöfrågor och behandlat den därmed sammanhängande frågan om bestämmelserna om skyddsombud och skyddskommitté bör utvidgas till att omfatta nya befattningshavare och organ. I korthet föreslogs att arbetsmiljöombud tas med i lagen som en alternativ benämning för skyddsombud samt att skyddskommitté inte skall behöva tillsättas om ett annat samverkansorgan fullgör de uppgifter som skall skötas av skyddskommittén. Vidare föreslogs omfattande förändringar av reglerna om elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet, bl.a. 6 kap. 17 och 18 §§ AML. I delbetänkandet övervägdes även om Arbetsmiljöverket bör få meddela förelägganden och förbud på samverkansbestämmelserna i 6 kap. AML. Det ansågs inte lämpligt och något sådant förslag lämnades alltså inte.

I slutbetänkandet tas upp frågor kring regionala skyddsombud samt frågan om ett skyddsombud skall behöva vända sig till skyddskommittén innan denne gör en framställan till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML. Vidare behandlas tilläggsuppdraget angående möjligheterna för skyddsombud att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag eller andra företag där de anställdas arbetsmiljö är beroende av ett inhyrar- eller beställarföretag.

² SOU 2006:44, "Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m."

2.3 Tillkomst och utveckling av regionala skyddsombud

Regionala skyddsombud är en sorts utomstående skyddsombud som utses av arbetstagarorganisationer främst för mindre arbetsställen.

Möjlighet att utse regionala skyddsombud infördes första gången genom 1949 års arbetarskyddslag. Bestämmelsen innebar att dåvarande arbetarskyddsstyrelsen kunde medge lokal arbetstagarorganisation att utse skyddsombud utanför kretsen av arbetstagare vid visst arbetsställe. Förutsättningen för detta var enligt lagen att ”förhållandena inom visst slag av verksamhet påkalla det”. Bestämmelsen infördes med tanke på sådan verksamhet där det var svårt att utse skyddsombud bland arbetstagarna på grund av att arbetsstället eller arbetsstyrkan ofta växlade. Här åsyftades de speciella förhållandena inom byggnadsbranschen och annan verksamhet av kortvarig och tillfällig karaktär. Departementschefen uttalade vid bestämmelsens tillkomst att det inte var uteslutet att medge generell dispens för visst slag av verksamhet.

I bestämmelsen angavs uttryckligen att det förhållandet att regionalt skyddsombud utsetts inte hindrade att även vanligt skyddsombud tillsattes. Några särskilda bestämmelser eller förarbetsuttalanden om de regionala skyddsombudens närmare uppgifter finns inte från denna tid. Deras uppgifter synes ha förutsatts vara desamma som för de vanliga skyddsombuden, dvs. i huvudsak att företräda arbetstagarna i skyddsfrågor men då vid flera arbetsställen (se t.ex. SOU 1972:86 s. 132).

Arbetarskyddsstyrelsens medgivanden att utse regionala skyddsombud begränsades inledningsvis till byggnadsverksamhet och skogsbruk, men kom senare att lämnas inom ett flertal andra branscher med mindre arbetsställen. Som allmänna villkor uppställde arbetarskyddsstyrelsen i praktiken att berörda parter var överens om att regionalt skyddsombud skulle utses och att ombudets verksamhet endast omfattade sådana arbetsställen där organisationen hade någon medlem.

Genom 1973 års ändringar i arbetarskyddslagen utvidgades möjligheten att utse regionala skyddsombud.

I Arbetsmiljöutredningens delbetänkande Bättre arbetsmiljö³, som låg till grund för 1973 års ändringar, konstaterades att det inte längre var de tillfälliga arbetsställena som huvudsakligen motive-

³ SOU 1972:86 s. 239 f.

rade regionala skyddsombud utan i stället de speciella svårigheterna vid mindre arbetsställen att skapa en tillfredsställande lokal skyddsorganisation. Problemområden på små arbetsställen angavs bl.a. vara att inom en liten krets anställda få fram lämpliga och villiga skyddsombud, att erfarenhets- och jämförelsematerial ofta är litet, att arbetstagarna känner sig så bundna i förhållande till arbetsgivaren att de inte med kraft verkar för förbättringar i arbetsmiljön samt att det är svårt att ordna utbildningsfrågan.

För att ge de anställda på arbetsställen med bristfällig skyddsorganisation ökat stöd föreslog utredningen att verksamheten med regionala skyddsombud skulle byggas ut. Möjligheterna att utse regionala skyddsombud borde dock inte vara obegränsade. Syftet med samverkansreglerna, som innebar att de anställda på arbetsstället skulle engageras i skyddsverksamheten, kunde riskeras om utomstående kom att utföra skyddsarbetet för de anställdas räkning. Det förhållandet att skyddsombud i princip skulle ges tillträde överallt kunde också ge anledning till invändningar från konkurrenssynpunkt. Vidare kunde kontakten mellan yrkesinspektionen och skyddsombud försvåras vid inspektionens besök på arbetsstället om skyddsombudet utsetts utanför de anställdas krets.

Utredningens lagförslag blev att yrkesinspektionen, om förhållandena påkallade det, skulle få medge att arbetstagarorganisation utsåg skyddsombud utanför kretsen av arbetstagare. En förutsättning för medgivande skulle vara att skyddskommitté inte tillsatts på arbetsstället. Det förutsattes nämligen att företag som saknade skyddskommitté ofta hade ett behov av regionalt skyddsombud. I de fall skyddskommitté tillsatts borde man däremot kunna utgå från att arbetstagarna var beredda att på ett aktivt sätt engagera sig i skyddsarbetet och hade möjlighet att i samarbete med arbetsgivaren bevaka att arbetsmiljön var tillfredsställande. Det framhölls att det inte var fråga om att bygga upp en organisation vid sidan av yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen för att utifrån kontrollera skyddsverksamheten i företagen. Huvuduppgiften för de regionala skyddsombuden skulle i stället vara att aktivera det lokala skyddsarbetet.

I utredningens specialmotivering till författningsförslaget framgår att lokalt skyddsombud även fortsättningsvis skulle kunna utses utan hinder av medgivande att utse regionalt skyddsombud. Detta togs dock bort från lagtexten. Vidare angavs att det dittills uppställda villkoret, att regionalt skyddsombud bara får verka inom arbetsställen med arbetstagare tillhörande den organisation som

utsett ombudet, av principiella skäl synes böra gälla även i fortsättningen. Medlemskravet togs emellertid inte med i lagtexten. I specialmotiveringen angavs vidare att det i sådana fall då flera fackliga organisationer tillhörande olika centrala organisationer är verksamma bland samma personalkategorier kan vara lämpligt att den organisation som har flest medlemmar på arbetsstället väljer regionalt skyddsombud. Detta ombud arbetar sedan inom arbetsstället utan avseende på organisationstillhörighet.⁴

I den efterföljande propositionen⁵ förordade departementschefen utredningens förslag med i huvudsak följande motivering. Förslagen om regionala skyddsombud var en angelägen fråga för de mindre arbetsplatserna. På detta sätt skapades väsentligt förbättrade möjligheter att nå ut med effektiva insatser till företag med otillräcklig skyddsorganisation. Genom arbetstagarnas fackliga organisationer skapas förutsättningar att erbjuda de anställda vid dessa arbetsställen den hjälp och det stöd som behövs när det gäller att bevaka och förbättra arbetsmiljön.

Genom ett ansökningsförfarande hos yrkesinspektionen skapades enligt departementschefen förutsättningar för en fullständig registrering av de regionala skyddsombuden och deras verksamhetsområden. Yrkesinspektionens prövning borde enligt departementschefen ske med utgångspunkt i att huvuduppgiften för regionalt skyddsombud skall vara att aktivera det lokala skyddsarbetet samt under hänsynstagande till risksituationen och arbetsmiljöförhållandena i övrigt där ombudet avsågs vara verksamt. Arbetsgivaren skulle inte längre, såsom enligt tidigare tillämpning, ha möjlighet att ensidigt motsätta sig att regionalt skyddsombud utses.

I samband med lagändringen 1973 togs också grundläggande bestämmelser om skyddsombudens uppgifter med i lagen. Bland annat föreskrevs att ”skyddsombud företräder arbetstagarna i skyddsfrågor och skall verka för tillfredsställande skyddsförhållanden” samt att ”skyddsombud skall söka vinna övriga arbetstagares medverkan i skyddsarbetet”. Dessa regler om skyddsombudens uppgifter gällde även för regionala skyddsombud. I betänkandet Bättre arbetsmiljö betonades att de regionala skyddsombudens uppgifter i första hand gick ut på den senare uppgiften, dvs. att få övriga arbetstagare att bli aktiva i det lokala

⁴ SOU 1972:86 s. 308.

⁵ Prop. 1973:130 s. 155 f.

skyddsarbetet.⁶ Det kan också nämnas att övriga regler om skyddsombudens rättigheter och befogenheter, t.ex. i fråga om rätt att avbryta arbete m.m., även gällde för de regionala skyddsombuden.

Arbetsmiljölagens tillkomst år 1976 medförde inga förändringar beträffande regionala skyddsombud i de avseenden som berörts ovan.

I förarbetena uttalades att regionalt skyddsombud kan utses på arbetsplatser med fler än 50 arbetstagare om där faktiskt inte finns skyddskommitté, men att detta endast bör gälla i de fall det beror på arbetsgivaren att skyddskommitté inte har tillsatts. Liksom tidigare förutsattes att organisationen som utsåg regionalt skyddsombud skulle ha någon medlem vid varje arbetsställe som omfattades av yrkesinspektionens medgivande. Vidare skulle yrkesinspektionen kunna fortsätta sin praxis att medgivandet i vissa fall knyts till en verksamhetsgren inom ett visst geografiskt område eller liknande och inte till namngivna arbetsställen. LO hade i sitt remissyttrande anfört att det uppkommit tvekan om de regionala skyddsombudens uppgifter och befogenheter. Med anledning av det framhöll departementschefen att regionalt skyddsombuds ställning i princip är densamma som lokalt skyddsombud när det gäller hans verksamhet på det arbetsställe som avses med uppdraget.⁷

Nästa större översyn av systemet med regionala skyddsombud gjordes av en arbetsgrupp som tillkallats av arbetsmarknadsministern för att se över formerna för utseende av regionala skyddsombud och samhällsstöd till verksamheten. Förslagen redovisades i en rapport benämnd Regionala skyddsombud.⁸

Beträffande ansökningsförfarandet vid tillsättande av regionala skyddsombud konstaterades i rapporten att yrkesinspektionen i praktiken endast kommit att pröva att de formella förutsättningarna för medgivande var uppfyllda. Detta innebar att yrkesinspektionen kontrollerade att skyddskommitté inte fanns på arbetsstället, medan någon reell prövning av arbetsmiljöförhållandena däremot inte gjordes. Arbetsgruppen fann att systemet med tillståndsgivning hade spelat ut sin roll och föreslog att kravet på medgivande av yrkesinspektionen för att utse regionalt skyddsombud skulle slopas.

⁶ SOU 1972:86 s. 241.

⁷ Prop. 1976/77:149 s. 346.

⁸ Ds 1988:61.

I den proposition som följde av rapporten⁹ delades denna bedömning. Detta ledde till att tillståndsförfarandet hos yrkesinspektionen slopades, liksom kravet att förhållandena på arbetsstället påkallar att ett regionalt skyddsombud utses. Fortfarande skulle gälla att regionalt skyddsombud endast får utses om skyddskommitté inte tillsatts. Det blev i huvudsak upp till de fackliga organisationerna att själva kontrollera detta, liksom att sträva efter att de lokala avdelningarna samordnar antalet regionala skyddsombud på de enskilda arbetsställena på ett effektivt sätt. Kravet att organisationen måste ha en medlem på arbetsstället skulle också vara kvar. Här konstaterades att detta tidigare endast framgått av lagens förarbeten. För att göra lagtexten tydligare angavs denna förutsättning uttryckligen i paragrafen.

Även i dessa förarbeten framhölls att huvuduppgiften för ett regionalt skyddsombud är att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet. Vidare konstaterades att det regionala skyddsombudet kan utses för ett avgränsat område som identifieras genom branschtillhörighet eller avtalsområde och avgränsas geografiskt.

2.4 Närmare om gällande rätt och nuvarande förhållanden

Ändringarna år 1990 innebar att lagtexten om tillsättande av regionalt skyddsombud fick den formulering som gäller än i dag. Vad som har sagts angående tillkomsten av den lagändringen är därför fortfarande relevant, liksom i övrigt flera av de förarbetsuttalanden som redovisats ovan kring bestämmelsens tillkomst och utveckling. Bestämmelsen finns i 6 kap. 2 § tredje stycket AML och har följande lydelse.

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.

Utöver regeln om tillsättande av regionalt skyddsombud finns inga särskilda regler om regionala skyddsombud. I stället gäller bestämmelserna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen om de

⁹ Prop. 1989/90:19.

lokala skyddsombuden i tillämpliga delar även för regionala skyddsombud. Bestämmelserna om skyddsombudens uppgifter och befogenheter m.m. finns i 6 kap. AML. Vidare finns regler i arbetsmiljöförordningen om bland annat mandattid för skyddsombud och underrättelseskyldighet vid val av skyddsombud som också gäller i fråga om regionala skyddsombud. Dessa bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen har redovisats översiktligt i utredningens delbetänkande (avsnitten 2.3 *De nuvarande bestämmelserna om samverkan* samt 2.5 *Utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor*). Beträffande skyddsombudens uppgifter kan dessutom följande tilläggas.

Skyddsombudens huvuduppgifter framgår av 6 kap. 4 § första stycket AML:

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

I enlighet med vad som sagts ovan gäller alltså den bestämmelsen även för regionala skyddsombud. I förarbetsuttalanden har framhållits att huvuduppgiften för regionala skyddsombud är att aktivera det lokala skyddsarbetet. Detta anges dock inte direkt i lagen, annat än att uppgiften för alla skyddsombud att vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § delvis kan sägas innefatta en sådan uppgift. Den uppgiften lades till i 6 kap. 4 § AML i samband med relativt omfattande ändringar av arbetsmiljölagen år 1991, då bl.a. bestämmelsen om systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. 2 a § AML infördes. Samtidigt som det tillägget gjordes ströks en tidigare uppgift för skyddsombuden i 6 kap. 4 § AML, nämligen att skyddsombud skall söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet.

Att söka vinna arbetstagarnas medverkan i skyddsarbetet hade i Arbetsmiljöutredningens delbetänkande år 1972 angetts vara de regionala skyddsombudens huvuduppgift. I förarbetena till 1991 års lagändringar (prop. 1990/91:140) finns ingen motivering till varför bestämmelsen i fråga ströks eller vad detta kunde tänkas innebära för de regionala skyddsombudens roll och uppgifter. I Hans Gullbergs och Karl-Ingvar Rundqvists kommentar till arbetsmiljölagen anges att bakgrunden till att bestämmelsen slopats

får antas vara den integrering av arbetsmiljöfrågorna i linjeorganisationen som avses.¹⁰

I sin rapport "De regionala skyddsombudens verksamhet"¹¹ påtalar Kaj Frick, bland annat med anledning av ändringarna år 1991, att lagen och dess förarbeten ger delvis motstridiga besked om de regionala skyddsombudens uppgifter. Det konstateras att de regionala skyddsombudens uppdrag ofta anses vara att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet, medan de i verkligheten mest har ägnat sig åt att verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I rapporten står bl.a.:

Olika undersökningar ger i stort samma bild av vad de regionala skyddsombuden *faktiskt* gör. Ombuden söker utse, utbilda och stödja lokala skyddsombud och även i övrigt främja internt arbetsmiljöarbete i småföretagen. Vad de regionala ombuden mest gör är emellertid att själva övervaka arbetsmiljön och verka för att brister åtgärdas. (...)

Med än mer träning och stöd i den svåra aktiveringsuppgiften kan de regionala skyddsombuden kanske få lokala skyddsombud utsedda och verksamma i något fler småföretag. Dock saknas det förutsättningar för att de ska kunna väsentligt minska sin egen övervakning av småföretagens arbetsmiljöer. Med i snitt fyra anställda per företag förblir det mycket svårt att rekrytera skyddsombud och än svårare för sådana att verka självständigt i förhållande till cheferna. Samtidigt har de senare små resurser att utveckla en god internkontroll.¹²

Antalet regionala skyddsombud uppgår till ungefär 2 100 totalt. Av dessa verkar i runda tal 1 500 inom LO, 500 inom TCO och 100 inom SACO. Enligt parternas redovisning till Arbetsmiljöverket av verksamheten med regionala skyddsombud gjorde dessa skyddsombud under år 2005 drygt 60 000 besök på arbetsplatser.¹³ Enligt samma redovisning omfattade verksamheten det året cirka 280 000 arbetsställen. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för år 1995, som var cirka 180 000 arbetsställen.¹⁴

Finansieringen av verksamheten med regionala skyddsombud har varierat med tiden. Enligt det nuvarande systemet beslutar Arbetsmiljöverket inom en av regeringen angiven ram om belopp som får disponeras som bidrag till verksamheten med regionala skyddsombud. Pengarna fördelas enligt en schablonmodell mellan LO,

¹⁰ Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen, s. 192.

¹¹ Arbetslivsrapport 1996:22.

¹² A. a., s. 47 f.

¹³ Arbetsmiljöverkets sammanställning över inkomna rapporter för parternas verksamhet med regionala skyddsombud och standardisering under 2005. Rapport 2006-11-08.

¹⁴ Arbetslivsinstitutet, Redovisning av verksamhet med regionala skyddsombud 1995, Dnr 1996-0299.

TCO och SACO, vilka dessutom skjuter till egna medel till verksamheten.

2.5 Frågor kring regionala skyddsombud som behandlas i utredningen

Uppdraget är enligt direktiven att utreda om förändringar bör göras i fråga om de regionala skyddsombudens roll och uppgifter. Bakgrunden till den här delen av uppdraget är att LO gjort framställningar till regeringen i detta hänseende.

Utredningens expert- och referensgrupper har tillfrågats om de har funnit problem med systemet med regionala skyddsombud, främst med avseende på deras roll och befogenheter, samt om de i sådant fall har förslag på hur problemen kan lösas. Bland de frågor som har väckts har vi funnit anledning att behandla följande.

- Skall regionala skyddsombud kunna utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar?
- Bör regionala skyddsombud få verka även där det finns skyddskommitté?
- Bör det föreskrivas en skyldighet för skyddsombud att kontakta arbetsgivaren i samband med besök?

2.6 Skall regionala skyddsombud kunna utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar?

2.6.1 Gällande rätt

Enligt de nuvarande bestämmelserna om regionalt skyddsombud (se avsnitt 2.4 *Närmare om gällande rätt och nuvarande förhållanden*) skall två förutsättningar vara uppfyllda för att en arbetstagarorganisation skall få utse regionalt skyddsombud för ett arbetsställe; dels att skyddskommitté inte har tillsatts på arbetsstället och dels att organisationen har någon medlem där. I detta avsnitt behandlas medlemskravet, medan förutsättningen att skyddskommitté saknas tas upp i nästa avsnitt.

2.6.2 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

LO

LO har föreslagit att regionala skyddsombud skall få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har kollektivavtal med arbetsgivaren. LO har bl.a. framfört:

Arbetsmarknaden har förändrats rejält sedan rätten att utse regionala skyddsombud infördes i arbetsmiljölagen. Numera byter personer anställning oftare och rör sig även mellan olika branscher. En stor genomströmning av medlemmar inom LO-sektorn finns bl.a. inom Hotell- och Restaurangfacket, Fastighetsanställdas förbund och Handelsanställdas förbund.

Svenska Musikerförbundet anger att frilansande musiker kan verka på upp till 200 arbetsplatser under ett år. Musiker verkar ofta endast en dag (eller kväll) per arbetsplats. En medlem kan ha arbetat dagen innan, dagen efter eller vid annan tidpunkt. Det är då oerhört svårt att garantera att det vid tiden för det regionala skyddsombudets besök finns en medlem på arbetsplatsen. Liknande problem finns inom skogsbruket. Där har Skogs- och Träfacket många hängavtal med entreprenadföretag, framför allt inom skogsvården, med ofta växlande arbetsstyrkor.

Ett regionalt skyddsombud har därför svårt att alltid veta om det finns en medlem på arbetsplatsen. Detta gäller också många rörliga eller tillfälliga arbetsplatser, t.ex. byggarbetsplatser. Trenden med allt fler små företag/arbetsplatser förstärker detta. Vilka företag som har kollektivavtal är däremot mer stabilt. LO menar därför att ett regionalt skyddsombud kan göra stor nytta för hälsa och säkerhet genom att ha tillträde även där det finns kollektivavtal men saknas medlem. Om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal så måste det rimligtvis innebära att ett regionalt skyddsombud är välkommen på arbetsplatsen för att hjälpa till med att bygga upp en tillfredsställande lokal skyddsorganisation, oavsett om det vid vissa besökstillfällen inte finns någon medlem på arbetsstället.

Svenskt Näringsliv och Företagarna

Svenskt Näringsliv och Företagarna anser att principen även i fortsättningen bör vara att regionala skyddsombud endast får verka på arbetsställen där det finns medlemmar i den kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Svenskt Näringsliv har i sammanhanget bl.a. framfört följande. Förslaget skulle ge facket en befogenhet att företräda personer som inte är medlemmar och därmed helt saknar beröring med organisationen. Detta strider mot lagens intentioner att det är de anställda och inte fackmedlemmar som är bärare av rättigheterna och skyldigheterna enligt lagen. En minst lika allvarlig invändning är att förslaget strider mot en av de viktigaste och mest grundläggande principerna i den svenska kollektiva arbetsrätten, principen om arbetstagarorganisationernas representativitet och legitimitet. En arbetstagarorganisation betraktas som representativ endast om den har medlemmar hos arbetsgivaren. Representativitetsprincipen kommer till uttryck i inflytandelagstiftningen, främst medbestämmandelagen och förtroendemannalagen. En utvidgning inom ramen för arbetsmiljölagen skulle härmed innebära att lagen vilade på grunder som är oförenliga med svensk arbetsrätt. Svenskt Näringsliv anser också att förslaget riskerar att skada redan etablerat samarbete i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna. På arbetsplatser där arbetstagarna själva utsett skyddsombud skulle lagens lokala skyddsombudssystem omyndigförklaras om det skapas en överbyggnad i form av ett regionalt skyddsombud utsett av facket. Ett annat viktigt skäl till att Svenskt Näringsliv avvisar förslaget är konkurrensaspekten. Redan idag är det ett problem för medlemsföretagen att utomstående, som kan vara anställda på konkurrerande företag, får tillträde till arbetsplatsen. Det föreslagna systemet skulle ytterligare förstärka riskerna.

Företagarna har bl.a. framhållit följande: På samma sätt som ett kollektivavtalsförhållande, alternativt ett anställningsförhållande, enligt arbetsmiljölagen är en förutsättning för ett vanligt skyddsombuds verksamhet och möjligheter att ställa krav mot en arbetsgivare, förutsätts enligt lagen att den fackliga organisation som utsett ett regionalt skyddsombud måste ha en medlem vid varje arbetsställe som omfattas av det regionala skyddsombudets verksamhet. Därmed har lagstiftaren skapat flera möjligheter för att arbetsställen utan kollektivavtal skall kunna utse skyddsombud; antingen genom att arbetstagarna själva utser sådant eller genom att en facklig organisation utser ett regionalt skyddsombud. Även för ett arbetsställe där ingen av de anställda är medlem i en facklig organisation finns således regler om hur skyddsombud skall utses. Förutsättningen för att den fackliga organisationen skall få utse skyddsombud är därmed antingen att kollektivavtalsförhållande föreligger eller att det finns någon medlem i organisationen vid

arbetsstället. Detta förefaller vara ett naturligt, önskvärt och rimligt krav. Företagarna kan inte se några som helst skäl till att ett regionalt skyddsombud, som helt saknar anknytning till arbetsstället, skulle ha rätt att verka på arbetsställen där det helt saknas representanter för den organisation som utsett det regionala skyddsombudet. I likhet med Svenskt Näringsliv anser Företagarna att en sådan ordning strider mot den grundläggande principen i arbetsrätten om arbetstagarorganisationernas representativitet (se de skäl som redovisats ovan vid Svenskt Näringsliv).

2.6.3 Överväganden och förslag

Enligt nuvarande bestämmelser krävs alltså att en lokal avdelning av en arbetstagarorganisation har en medlem på ett visst arbetsställe för att något regionalt skyddsombud över huvud taget skall kunna utses för arbetsstället. Huruvida arbetstagarorganisationen har kollektivavtal med arbetsgivaren är med dagens reglering irrelevant.

Detta kan jämföras med vad som gäller för lokala skyddsombud. Om det finns en lokal arbetstagarorganisation, som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren, har den organisationen rätt att utse skyddsombud. Här finns alltså ett krav på kollektivavtal men inget medlemskrav. I praktiken torde dock knappast förekomma att det finns en lokal facklig organisation på arbetsplatsen utan att det finns några medlemmar där. På arbetsställen där det inte finns en lokal arbetstagarorganisation som har (eller brukar ha) kollektivavtal med arbetsgivaren skall arbetstagarerna själva utse skyddsombud. Till skillnad från regionala skyddsombud skall alltså lokalt skyddsombud utses även om det inte finns någon som helst facklig anknytning på arbetsstället. Grunden för de lokala skyddsombudens verksamhet utgörs således antingen av kollektivavtal eller, om skyddsombud utsetts direkt av arbetstagarerna, av deras anställningsavtal.

Kravet på att arbetstagarorganisationen måste ha en medlem på arbetsstället för att regionalt skyddsombud skall få utses har ursprungligen ställts upp i dåvarande arbetarskyddsstyrelsens praxis. Villkoret har sedan bekräftats i förarbetena till 1973 års ändringar i arbetarskyddslagen och vid arbetsmiljölagens tillkomst år 1976. Kravet fördes in i lagtexten år 1990. Såvitt framgår av förarbetena har medlemskravet inte varit föremål för några

egentliga analyser eller särskilda överväganden vid de olika lagstiftningstillfällena.

Såsom LO har framfört har bl.a. arbetsmarknadens utveckling medfört att det inom vissa branscher finns betydande praktiska problem förknippade med detta medlemskrav. Problemen finns dels på rörliga eller tillfälliga arbetsplatser, t.ex. byggarbetsplatser, men också inom branscher med allmänt stor omsättning av anställda. Detta aktualiserar frågan om det egentligen är lämpligt att de regionala skyddsombudens tillträdesrätt är knuten till medlemskap i arbetstagarorganisationen.

Ett lokalt skyddsombud utses bland arbetstagarna på arbetsstället och har på det sättet alltid en lokal anknytning till arbetsplatsen. Själva idén med regionala skyddsombud är att dessa utses utanför kretsen av arbetstagare på arbetsstället. För det fall medlemskravet för att få utse regionalt skyddsombud utan vidare togs bort, skulle ett regionalt skyddsombud helt kunna sakna anknytning till det arbetsställe ombudet utsetts för. Detta bör enligt vår mening vara uteslutet.

Om det däremot införs ett alternativt krav på att arbetstagarorganisationen har kollektivavtal med arbetsgivaren på arbetsstället, skulle det fortfarande finnas en facklig anknytning till arbetsplatsen som grund för ombudets verksamhet. Av intresse i detta sammanhang är att såväl lokala som regionala skyddsombud skall företräda alla arbetstagare inom sitt skyddsområde, oavsett arbetstagarnas organisationstillhörighet. Ett skyddsombud som utsetts av en arbetstagarorganisation skall alltså inte bara företräda medlemmarna i den egna organisationen, utan även övriga arbetstagare inom samma verksamhetsområde. När ett skyddsombud utsetts av en arbetstagarorganisation blir i praktiken organisationens verksamhetsområde, eller i förekommande fall kollektivavtalets tillämpningsområde, avgörande för indelningen i skyddsområden.¹⁵ Det är vanligt att ett regionalt skyddsombud utses för ett visst avtalsområde inom ett geografiskt avgränsat område (till skillnad från ett lokalt skyddsombud som alltid utses för ett specifikt arbetsställe). Kollektivavtalets tillämpningsområde har därför redan en stor praktisk betydelse när det gäller att fastställa det regionala skyddsombudets verksamhetsområde.

Sammanfattningsvis anser vi att praktiska skäl leder till slutsatsen att kollektivavtal bör kunna ligga till grund för att ett regionalt

¹⁵ Se även 6 § tredje stycket AMF. Det är vanligt att arbetsmarknadens parter kommer överens om hur indelningen i skyddsområden skall göras.

skyddsombud skall få utses och verka på ett arbetsställe, oavsett om där finns någon medlem eller inte. På så sätt kan vissa administrativa tillämpningssvårigheter med de regionala skyddsombudens tillträdesrätt motverkas, samtidigt som det fortfarande finns ett krav på facklig anknytning till arbetsplatsen. Vi kan inte finna att en sådan ordning skulle strida mot vad som annars gäller i svensk arbetsrätt.¹⁶

Förslaget blir därför att 6 kap. 2 § AML ändras så att rätten att utse regionalt skyddsombud gäller om arbetstagarorganisationen har någon medlem på arbetsstället *eller är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället.*

2.7 Bör regionala skyddsombud få verka även där det finns skyddskommitté?

2.7.1 Gällande rätt

Som framgått ovan får regionalt skyddsombud endast utses för arbetsställen där skyddskommitté inte tillsatts. Skyddskommitté skall finnas vid arbetsställen med minst femtio anställda. Skyddskommitté skall även tillsättas vid arbetsställen med färre arbetstagare, om det begärs av arbetstagarerna.

2.7.2 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

LO

LO har föreslagit att arbetsmiljölagen bör ge regionala skyddsombud tillträde till arbetsplatser med skyddskommitté då lokal arbetstagarorganisation begär detta stöd. Som skäl för detta har följande framförts. Regionala skyddsombud skall i normalfallet inte ha tillträde till arbetsplatser där det finns skyddskommitté. Det inträffar dock att en lokal arbetstagarorganisation på en arbetsplats med skyddskommitté vill ha stöd av regionalt skyddsombud. Lokalt kan t.ex. finnas bristande kompetens om förhållanden för personal som gör ett helt annat arbete än de övriga på arbetsplatsen, t.ex. städare, musiker eller reparatörer. Ett regionalt

¹⁶ Jämför ett motsvarande resonemang beträffande medlemskrav för förhandlingsrätt enligt medbestämmandelagen i fråga om verksamhet där det är vanligt med växlingar i arbetsstyrkan, prop. 1975/76:105 Bilaga 1, s. 352.

skyddsombud kan också en tid behöva gå parallellt med lokalt skyddsombud för att organisera arbetet i en skyddskommitté.

Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv anser inte att regionala skyddsombud genom nya regler bör ges rätt att bistå som rådgivare på ett arbetsställe med skyddskommitté. Sådan möjlighet finns i praktiken redan i dag eftersom skyddskommittén har möjlighet att bjuda in experter för rådgivning, utbildning m.m., däribland även regionala skyddsombud. En lagreglering är därmed obehövlig.

Svenskt Näringsliv har också påtalat att det vid den pågående översynen av reglerna om regionala skyddsombud bör skapas ett fungerande samspel mellan de föreslagna reglerna om samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § AML (se förslaget i delbetänkandet *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*) och reglerna om regionala skyddsombud i 2 § tredje stycket, så att det står helt klart att regionalt skyddsombud utses endast om samverkansorgan enligt 9 a § inte finns.

Företagarna

Företagarna har instämt i vad Svenskt Näringsliv har anfört beträffande 6 kap. 9 a § AML.

2.7.3 Överväganden och förslag

Inledningsvis kan slås fast att det knappast är möjligt att ha en regel med innebörden att regionala skyddsombud skall få verka på arbetsställen där det visserligen finns en skyddskommitté, men där denna fungerar dåligt eller det av annan anledning finns ett särskilt behov av regionalt skyddsombud. Det skulle oundvikligen leda till rättsosäkerhet att ha en subjektiv bedömningsregel för när ett regionalt skyddsombud skall få verka. Enligt LO:s förslag skulle dessutom arbetstagarorganisationen ensam förfoga över den bedömningen, vilket inte vore rimligt.

Det blir därför fråga om att antingen behålla den nuvarande förutsättningen, att regionalt skyddsombud bara får utses för arbetsställen där skyddskommitté saknas, eller att generellt tillåta

regionala skyddsombud även på arbetsställen med skyddskommitté.

Ett viktigt syfte med de regionala skyddsombudens verksamhet är att aktivera det lokala skyddsarbetet och tillgodose de särskilda behov av hjälp i arbetsmiljöarbetet som finns på små arbetsplatser. Det skall inte vara fråga om en allmän inspektionsverksamhet vid sidan av Arbetsmiljöverkets tillsyn. Det bör enligt vår bedömning fortfarande kunna förutsättas att ett regionalt skyddsombud som regel inte behövs där det finns en skyddskommitté. Vi menar att det skulle föra för långt att införa en generell rätt för regionala skyddsombud att agera på arbetsplatser med skyddskommitté på grund av att det i speciella fall kan finnas ett behov av extra hjälp. Dessutom torde det, som Svenskt Näringsliv framfört, ändå vara möjligt att inhämta nödvändig specialistkompetens i sådana fall.

Vår slutsats blir därför att en förutsättning för att utse regionalt skyddsombud alltjämt skall vara att det inte finns skyddskommitté på arbetsstället.

När det gäller den fråga om samspelet mellan de föreslagna reglerna om samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § AML och reglerna om regionala skyddsombud i 2 §, som påtalats av Svenskt Näringsliv, kan följande sägas.

Av den formulering av 6 kap. 9 a § som presenterats i delbetänkandet framgår att vad som sägs om skyddskommitté i arbetsmiljölagen och andra författningar skall, om inte annat anges, gälla även för sådant samverkansorgan som avses i 9 a §. Det finns ingen anledning att detta inte skall gälla även i fråga om rätten att utse regionalt skyddsombud. Regionalt skyddsombud skall alltså inte heller få utses om det i stället för vanlig skyddskommitté finns ett samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § på arbetsstället.

Enligt den nuvarande lydelsen av 6 kap. 2 § AML gäller att regionalt skyddsombud får utses för arbetsställe där skyddskommitté *som avses i 8 §* inte har tillsatts (kursiverat här). Hänvisningen till 8 § kan uppfattas som att ett samverkansorgan enligt 9 a § just i detta hänseende inte skall likställas med skyddskommitté, vilket inte är avsikten. Ett tänkbart sätt att förtydliga 2 § skulle kunna vara att lägga till en hänvisning till 9 a § i lagtexten, som i den delen då skulle lyda ”*som avses i 8 § eller 9 a §*”. En sådan formulering skulle emellertid kunna skapa en onödig osäkerhet kring vad som gäller i övriga fall där motsvarande hänvisning saknas. Även då skall ju huvudregeln i 9 a § gälla, utan att detta särskilt föreskrivs i varje enskild bestämmelse. Ett lämpligare sätt att

åstadkomma ett förtydligande är därför enligt vår mening att hänvisningen i 2 § till 8 § helt tas bort, vilket alltså föreslås. Det står därmed klart att huvudregeln om att samverkansorgan likställs med skyddskommitté gäller även i detta fall.

2.8 Bör det föreskrivas en skyldighet för skyddsombud att kontakta arbetsgivaren i samband med besök?

2.8.1 Gällande rätt

Ett regionalt skyddsombud har självfallet rätt att besöka de arbetsställen som denne är utsedd för. Skyddsombudens rättigheter garanteras bl.a. genom regeln i 6 kap. 10 § första stycket AML, där det anges att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter. Enligt 10 § andra stycket har även ett skyddsombud, som företräder en arbetstagare som utför arbete på ett arbetsställe över vilket dennes arbetsgivare inte råder (s.k. främmande arbetsställen), rätt att få tillträde dit i den omfattning som behövs för uppdraget. Den som bryter mot 10 § kan bli skadeståndsskyldig.

Det finns inga regler i arbetsmiljölagstiftningen om att regionala skyddsombud, eller skyddsombud med tillträdesrätt till främmande arbetsställen, är skyldiga att kontakta den arbetsgivare som råder över arbetsstället i samband med att skyddsombudet gör besök där.

2.8.2 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv har föreslagit att arbetsmiljölagen skall innehålla en uttrycklig bestämmelse om att ett regionalt skyddsombud i god tid skall anmäla varje besök till arbetsgivaren. Som motivering för detta har i huvudsak framförts:

Det är inte ovanligt att regionala skyddsombud anländer till företag utan föregående kontakt med arbetsgivaren. Vidare förekommer att ombuden går in på företag utan arbetsgivarens kännedom och då denne varit frånvarande, att de inspekterar verksamheten samt förhör personalen. Många företag har också påtalat att ombuden uppträder på ett myndighetsliknande sätt så att de av arbetsgivaren kommit att uppfattas som inspektörer.

Dessa problem inverkar störande på parternas samverkan och är inte av den karaktären att de låter sig lösas av parterna själva. Om regionala skyddsombud åläggs anmälningsskyldighet inför ett besök får arbetsgivaren möjlighet att ta fram underlag inför besöket samt ta emot och närvara under besöket. På så sätt kan besöket genomföras på ett meningsfullt och effektivt sätt. Regeln kan vara av ordningskaraktär, förekomsten av en regel i sig bör ha avsedd effekt.

Företagarna

Företagarna anser att det bör införas en skyldighet för regionala skyddsombud att kontakta arbetsgivaren före ett besök, eller i andra hand att ett oanmält besök skall inledas med en sådan kontakt. Därtill anser Företagarna att en sådan skyldighet bör införas även för skyddsombud som har tillträdesrätt till ett beställar- eller inhyrningsföretags arbetsställe p.g.a. att denne representerar arbetstagare från ett entreprenad- eller bemanningsföretag som arbetar där. En sådan regel skulle kunna utformas som en icke sanktionerad informationsskyldighet.

Det är långt ifrån ovanligt att regionala skyddsombud kommer oanmälda till arbetsställen. Många gånger får arbetsgivaren t.o.m. först i efterhand höra från de anställda att skyddsombudet varit där. Vidare missar ibland de fackliga organisationer som utser de regionala skyddsombuden att anmäla detta till arbetsgivaren. Dessa förhållanden skapar naturligtvis ingen bra förutsättning för att kontakten och samarbetet mellan arbetsgivare och regionala skyddsombud kan fungera smidigt och effektivt. Arbetsgivaren upplever det regionala skyddsombudet som en motpart, en "polis" som ska inspektera arbetsstället, i stället för att skyddsombudet upplevs och behandlas som den viktigaste samarbetsparten när det gäller arbetsmiljön.

En konsekvens av att skyddsombudet måste kontakta arbetsgivaren inför sitt besök skulle kunna bli att arbetsgivaren snabbt åtgärdar brister och vidtar arbetsmiljöförbättringar inför besöket, vilket i så fall är utmärkt då syftet med verksamheten är just att uppnå förbättringar.

LO

Inom LO-förbunden är det praxis att ett regionalt skyddsombud ca 10–14 dagar i förväg informerar arbetsgivaren om besök. Detta görs via ett standardbrev som anger besökets tidpunkt, varaktighet, syfte och vilka man vill träffa. Det regionala skyddsombudet skall kontrollera att arbetsledningen är anträffbar vid föreslagen tidpunkt. Vid besöket skall det regionala skyddsombudet ta kontakt med arbetsgivaren. Dessa rutiner anges vid utbildningen av regionala skyddsombud och återfinns också i LO:s handledning för regionala skyddsombud. Därför behöver detta inte förtydligas ytterligare genom lagstiftning. Det händer att ett regionalt skyddsombud kommer oanmält på grund av att arbetsgivaren har en otydlig eller felaktig adress eller aldrig är anträffbar.

SACO och TCO

SACO och TCO har upplyst att deras uppfattning är att de regionala skyddsombuden skall anmäla sina besök i förväg till arbetsgivaren och att så också brukar ske. Någon lagstiftning om detta behövs inte enligt SACO och TCO.

2.8.3 Överväganden och bedömning

De regionala skyddsombudens verksamhet är en del av samverkansarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det framstår därför som självklart att ett regionalt skyddsombud bör anmäla sitt besök till en arbetsgivare i förväg och att skyddsombudet och arbetsgivaren tar kontakt med varandra vid skyddsombudets besök på arbetsplatsen. Såvitt framgått under utredningsarbetet är arbetsmarknadens parter också överens om detta. Annat har inte framkommit än att det vanligtvis också går till på det sättet i praktiken, men att det också förekommer avvikelser.

Enligt vår mening är det inte särskilt lämpligt att i författning reglera denna typ av detaljer i samverkansfrågor. Eftersom det dessutom synes råda enighet hos arbetsmarknadens parter om vad som skall gälla, bör eventuella brister i den praktiska tillämpningen i stället kunna hanteras av dem.

Det kan också konstateras att det kommer att uppstå en del tillämpningsproblem med en reglering av det aktuella slaget. En fråga

som måste ställas är vad som händer om ett regionalt skyddsombud inte har gjort en förankning till arbetsgivaren. För det fall regleringen skulle innebära att skyddsombudet då inte får besöka arbetsplatsen kan det förväntas uppstå tvister med bevisfrågor kring detta. Och vad skall gälla när skyddsombudet försökt förankra ett besök hos arbetsgivaren, men av någon anledning inte lyckats få tag på denne?

Svenskt Näringsliv och Företagarna har framfört att en förankringsplikt kan ha karaktären av ordningsregel utan någon särskild sanktion. Förankringen skulle därmed inte vara en förutsättning för att få besöka arbetsplatsen. En sådan ordning innebär å andra sidan enligt vår mening en risk att bestämmelsen inte skulle få någon nämnvärd praktisk betydelse, särskilt som syftet med regeln är att komma tillrätta med skyddsombud som inte håller sig till den ordning som den egna organisationen redan bestämt. Under alla förhållanden skulle en sådan typ av ordningsregel knappast höra hemma i arbetsmiljölagen utan borde i sådant fall tas in i arbetsmiljöförordningen. Det står regeringen fritt att själv besluta om en sådan bestämmelse för det fall att den inte delar utredningens slutsatser i den här frågan.

Av de skäl som redovisats ovan, och då främst att det inte framkommit något stort behov av lagstiftning i den här frågan, lämnar vi inget förslag i denna del.

Vad som nu har sagts äger motsvarande tillämpning i fråga om skyddsombud med tillträdesrätt enligt 6 kap. 10 § andra stycket AML. Även dessa skyddsombud bör anmäla besök på s.k. främmande arbetsställen till arbetsgivaren som råder där. Av samma skäl som anförts ovan föreslås emellertid inte någon lagstiftning om det.

2.9 Skall skyddsombud behöva vända sig till skyddskommittén innan en framställan görs till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML?

2.9.1 6 kap. 6 a § AML

Genom 6 kap. 6 a § AML ges skyddsombudet en uttrycklig rätt att initiera att Arbetsmiljöverket tar ställning till om tvångsmedel skall meddelas på grund av att arbetsgivaren inte vidtar tillräckliga åtgärder för arbetsmiljön. Paragrafen har följande lydelse.

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.

Bestämmelserna fanns ursprungligen i arbetsmiljöförordningen, men ansågs vara av sådan principiell betydelse att de fördes in i lagen den 1 juli 1991. Det antogs att reglerna därigenom skulle få större genomslag i den praktiska tillämpningen.¹⁷ I det betänkande som föregick lagändringen framhölls att det bör framgå tydligt av arbetsmiljölagen att ett alternativ till att ett skyddsombud stoppar viss verksamhet är att begära besked om föreläggande eller förbud av yrkesinspektionen (numera Arbetsmiljöverket). Alternativet angavs framför allt bli viktigt i fall där arbetsmiljöriskerna inte är omedelbara utan en mer långvarig exponering kan leda till skadlig påverkan.¹⁸ Från och med den 21 juli 2003 fördes motsvarande bestämmelser från fartygssäkerhetsförordningen över till 6 kap. 6 a § AML. Samma regler gäller alltså för skyddsombud på fartyg, med den skillnaden att en framställning i sådant fall skall göras till Sjöfartsverket och inte Arbetsmiljöverket.

Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket har antalet framställningar enligt 6 kap. 6 a § successivt ökat och uppgick år 2006 till 337 stycken. Samma år inkom ca 120 ärenden om s.k. skyddsombudsstopp, vilket var en väsentlig ökning från år 2005 då 70 sådana ärenden handlades.

Det kan nämnas att delbetänkandet *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.* innehåller ett förslag om att 6 kap. 6 a § också skall gälla för studerandeskyddsombud, dvs. för vuxna studerandes representanter i arbetsmiljöarbetet.

¹⁷ Prop. 1990/91:140 s. 146.

¹⁸ SOU 1990:49 s. 136.

2.9.2 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv har framfört att möjligheten för skyddsombud att direkt hos Arbetsmiljöverket initiera eventuella tvångsmedel enligt 6 kap. 6 a § AML utgör ett hinder för samverkan i de företag där skyddskommitté finns. Svenskt Näringsliv har därför föreslagit att paragrafen skall ändras så att framställan av skyddsombud om föreläggande eller förbud inte skall få göras förrän den aktuella frågan behandlats av skyddskommittén. På det sättet måste partsamverkan ges en chans att hantera frågan ”i botten” innan myndighetsutövning tar vid. Svenskt Näringsliv kan inte se att en sådan skyldighet skulle öka antalet skyddsombudsstopp, som Arbetsmiljöverket befarar, eftersom reglerna om skyddsombudsstopp respektive hänvändelseordningen avser olika situationer.

Företagarna

Företagarna instämmer i förslaget från Svenskt Näringsliv.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har avstyrkt förslaget från Svenskt Näringsliv och framhållit bl.a. följande. Erfarenheterna av framställningar enligt 6 kap. 6 a § är från Arbetsmiljöverkets utgångspunkt i stort sett goda, även om verket ser ett behov av att öka kunskapen om hur regeln är tänkt att tillämpas. Arbetsmiljöverket bedömer att möjligheten att få ett ställningstagande från myndigheten på detta sätt är ett viktigt inslag i regleringen som bl.a. medfört att skyddsombudsstopp fortfarande är relativt sällsynta. Skulle man införa ett krav om obligatorisk skyddskommittébehandling riskeras en ökning av antalet skyddsombudsstopp, vilket är en nackdel eftersom de i regel är en mer ingripande åtgärd. För myndighetens del medför skyddsombudsstoppen jämfört med framställningarna ofta en mycket krävande handläggning under tidspress.

LO

LO har motsatt sig förslaget från Svenskt Näringsliv och framfört följande. Det vore fel att på detta sätt beskära skyddsombudens möjlighet att få en fråga genomlyst. Att låsa in frågan i skyddskommittén där den kanske redan är tvistig är slöseri med resurser. 6 kap. 6 a § ger en sista möjlighet för arbetstagarna att utveckla den förändring som arbetsgivaren inte tänkt igenom tillräckligt väl. Det händer även att frågor behöver behandlas snabbt. Det kan då få allvarliga följder att invänta nästa möte i skyddskommittén.

2.9.3 Överväganden och bedömning

Som redovisats ovan var syftet med att föra in bestämmelserna om skyddsombudens rätt att vända sig till Arbetsmiljöverket i arbetsmiljölagen att dessa regler skulle få större genomslag i praktiken. Det skulle därigenom bli tydligt att ett alternativ till att ett skyddsombud stoppar viss verksamhet är att begära besked om föreläggande eller förbud av Arbetsmiljöverket, särskilt i fall där arbetsmiljöriskerna inte är lika omedelbara.

Regleringen enligt 6 kap. 6 a § synes också ha haft den avsedda effekten på så sätt att antalet sådana framställningar successivt ökat. Antalet skyddsombudsstopp är fortfarande relativt begränsat, även om en stor ökning har skett just det senaste året. Visserligen är reglerna om skyddsombudsstopp respektive hänvändelseordningen avsedda för olika situationer, såsom framhållits av Svenskt Näringsliv. Det finns emellertid inte någon strikt gräns mellan tillämpningsområdena för paragraferna. Avgörande för vilken bestämmelse som åberopas blir i praktiken en tämligen subjektiv bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Det framstår därför som naturligt att ett skyddsombud som anser att Arbetsmiljöverket måste ingripa i en arbetsmiljöfråga skulle bli mera benäget att bedöma situationen som hänförlig till stoppnings-situationen, om ett förfarande enligt 6 kap. 6 a § inte kunde initieras på en gång. Vi delar således Arbetsmiljöverkets uppfattning att det finns en risk att antalet skyddsombudsstopp skulle öka om det införs ett krav på obligatorisk behandling i skyddskommittén före en framställan enligt 6 kap. 6 a §. En sådan utveckling vore knappast önskvärd.

Det har enligt vår mening inte heller framkommit några tungt vägande skäl som talar för att ett sådant krav bör införas. Det normala bör vara att parterna försöker lösa en arbetsmiljöfråga i skyddskommittén (eller motsvarande samverkansorgan) innan Arbetsmiljöverket kopplas in på detta sätt. Om detta av någon anledning ändå inte skett i ett visst fall, torde värdet av en sådan obligatorisk skyldighet före en framställan enligt 6 kap. 6 a § vara begränsat. Skyddsombuden måste enligt 6 kap. 6 a § under alla förhållanden först vända sig till arbetsgivaren innan en framställning till Arbetsmiljöverket får göras. I den mån det återstår någon möjlighet att lösa frågan genom samverkan bör den möjligheten kunna fångas upp den vägen.

Vi lämnar därför inget förslag om att ett skyddsombud måste vända sig till skyddskommittén före en framställan till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § AML.

2.10 Skyddsombudens möjligheter att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag m.fl.

2.10.1 Närmare om den här delen av uppdraget

I tilläggsdirektiven från oktober 2005 behandlas frågor om beställaransvar och skyddsombudens verksamhet.¹⁹ Beträffande skyddsombuden är uppdraget att utreda stärkta möjligheter 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.

Uppdraget är inte begränsat till en viss kategori skyddsombud. Såväl lokala som regionala skyddsombud omfattas alltså.

Direktiven anger inte var skyddsombuden i fråga skall vara anställda, dvs. om det handlar om att stärka befogenheterna för skyddsombuden vid inhyrar-/beställarföretagen eller skyddsombuden vid bemanningsföretagen m.fl. Enligt direktiven finns dock begränsningen att ändringen i möjligheten att agera inte får innebära något avsteg från principen om att kollektivavtalet eller de enskilda anställningsavtalen är grunden för skyddsombudens verksamhet. I praktiken innebär det att regler om att skyddsombud på bemanningsföretag m.fl. skall kunna agera gentemot inhyrar-/beställarföretagen inte bör föreslås. Av samma skäl är det inte

¹⁹ Dir. 2005:114, se bilaga 2.

heller aktuellt att föreslå regler om att skyddsombud på inhyrar-/beställarföretagen skall kunna agera mot bemanningsföretagen m.fl.

Vi har därför inriktat oss på frågan om ett skyddsombud som är utsett för att verka på ett inhyrar- eller beställarföretag skall kunna agera gentemot den arbetsgivaren även till förmån för sådana personer som arbetar där, men som är anställda av utomstående bemanningsföretag m.fl.

2.10.2 Gällande rätt

Arbetsmiljöansvar för utomstående arbetstagare

Grundprincipen enligt arbetsmiljölagen är att arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön i förhållande till de egna arbetstagarna. I tredje kapitlet arbetsmiljölagen finns föreskrivet ansvar även för vissa andra rollinnehavare, exempelvis leverantörer, byggherrar och den som hyr in arbetskraft. I det här sammanhanget är främst 3 kap. 12 § av intresse:

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

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

Paragrafen infördes år 1994 och har inte ändrats sedan dess.

Rådighetsansvaret i paragrafens första stycke fanns tidigare i en begränsad form, som innebar att den som rådde över ett arbetsställe kunde åläggas ett ansvar först efter ett föreläggande eller förbud av tillsynsmyndigheten. Den gällande bestämmelsen innebär ett direkt ansvar för den som råder över ett arbetsställe i förhållande till arbetstagare som utför arbete där utan att vara anställda hos denne.

Bestämmelsen tar sikte på anordningar över vilka bara den som råder över arbetsstället disponerar. Det kan röra sig om fasta anordningar såsom lastkajer som används av distributionsarbetare vid avlämnande av varor till lager e. dyl. Det kan också gälla mobila lastanordningar som tillhandahålls arbetstagare som utför lossnings- eller lastningsarbete utan att vara arbetstagare i för-

hållande till den som råder på arbetsstället. Andra exempel är utslagsvaskar som används av utifrån kommande städare och lastkärror som används av främmande personal. Det ansvar som åläggs den som råder över ett arbetsställe är *dels* att se till att ur skyddssynpunkt nödvändiga fasta anordningar finns på arbetsstället, *dels* att se till att dessa anordningar och de andra anordningar som tillhandahålls på arbetsstället är säkra från skyddssynpunkt.²⁰

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke om inhyrd arbetskraft har inte någon tidigare motsvarighet. Bakgrunden till att bestämmelsen infördes år 1994 var det rättsläge som uppstått i och med ny lagstiftning om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.²¹ Med uthyrning av arbetskraft avses enligt den lagstiftningen att en arbetsgivare mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet. Uthyraren är hela tiden arbetsgivare för arbetstagarna, även när de är inordnade i verksamheten på det främmande arbetsstället och där står under direkt arbetsledning. Arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen för uthyrd personal vilar därmed på det uthyrande företaget. Detta företag saknar emellertid i stor utsträckning rådighet över de förhållanden som gäller för arbetet på det främmande arbetsstället. Ett särskilt skyddsansvar för den som hyr in arbetskraft fördes därför in i arbetsmiljölagen.²²

Beträffande den närmare innebörden av bestämmelsen finns följande uttalanden i den bakomliggande propositionen.²³ Ansvaret för inhyrd arbetskraft motsvarar arbetsgivarens arbetsmiljöansvar men är begränsat till det aktuella arbetet på det främmande arbetsstället. En sådan begränsning är nödvändig eftersom arbetsgivaransvaret gäller jämsides med inhyrarens ansvar. De långsiktiga arbetsmiljökraven ligger fortfarande kvar på arbetsgivaren, det vill säga den som hyr ut arbetskraften. Krav mot arbetsgivaren kan därför behöva ställas i fråga om t.ex. utbildning och rehabilitering. När det gäller de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet skall en rimlig fördelning göras mellan inhyraren och uthyraren. Hur denna fördelning i detalj skall göras måste bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen ger

²⁰ För redogörelsen i detta stycke se prop. 1993/94:186 s. 67.

²¹ SFS 1991:746, ersatt av SFS 1993:440 som fortfarande gäller. Förändringarna av betydelse i detta sammanhang gjordes redan i den förstnämnda lagen.

²² Se motiveringen i prop. 1993/94:186 s. 34.

²³ A. a. s. 34 f. och 67 f.

uthyrare och inhyrare anledning att precisera vilka skyldigheter var och en har.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete²⁴ likställs de som hyr in arbetskraft med arbetsgivare. I Arbetsmiljöverkets kommentar till föreskrifterna konstateras att det innebär att den som anlitar inhyrd personal är skyldig att – i fråga om det arbete som inhyrningen gäller – följa föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Som exempel på vad inhyraren skall göra anges att undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner. Även uthyraren skall bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete för de anställda som hyrs ut.

När det gäller entreprenadanställda finns inget arbetsmiljöansvar av mera generellt slag för beställaren i förhållande till de anställda på entreprenadföretaget, på motsvarande sätt som finns i fråga om inhyrd personal. Ett entreprenadföretag har således det fulla arbetsmiljöansvaret för sina anställda även när det gäller arbete som utförs på beställarens arbetsplats. Emellertid gäller bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket, att den som råder över ett arbetsställe har ett ansvar för anordningar på arbetsstället, till skydd för alla som arbetar där utan att vara arbetstagare hos denne. Vidare kan nämnas bestämmelserna i 3 kap. 6 och 7 §§ AML om när två eller flera samtidigt driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe, då bl.a. särskilda regler om samordningsansvar för arbetsmiljöåtgärder gäller.

Skyddsombudens roll och befogenheter

I fråga om skyddsombudens ställning då anställda i entreprenadföretag eller bemanningsföretag utför arbete hos en beställare eller inhyrare gäller följande.

Ett skyddsombud kan endast ställa krav mot arbetsgivaren vid det arbetsställe för vilket skyddsombudet är utsett att verka och representerar bara arbetstagarna som är anställda där. De som är anställda i entreprenadföretag eller bemanningsföretag representeras av skyddsombud som utsetts vid 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. Skyddsombuden hos beställar- eller inhyrarföretaget har således ingen möjlighet att agera gentemot entre-

²⁴ AFS 2001:1, ändrade genom AFS 2003:4.

prenad- eller bemanningsföretaget. De kan endast ingripa mot beställar- eller inhyrarföretaget till förmån för de arbetstagare som är anställda där.

På motsvarande sätt kan skyddsombud på ett entreprenad- eller bemanningsföretag bara agera mot det egna företaget för de arbetstagare som är anställda där. År 1994 infördes dock 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 AML, se även avsnitt 2.8 *Bör det föreskrivas en skyldighet för skyddsombud att kontakta arbetsgivaren i samband med besök?*). Regeln ger skyddsombuden tillträdesrätt till det främmande arbetsstället i den omfattning som behövs för att ombudet skall kunna fullgöra sitt uppdrag. För det fall brister i arbetsmiljön framkommer får skyddsombudet agera gentemot den egna arbetsgivaren och inte mot beställar- eller inhyrarföretaget. En hänvändelse till arbetsgivaren enligt 6 kap. 6 a § skall alltså ske till den ordinarie arbetsgivaren även när det gäller missförhållanden på främmande arbetsställen. I sista hand kan skyddsombudet med stöd av 6 kap. 7 § avbryta det arbete som utförs av det inhyrda företaget.

2.10.3 Synpunkter som framförts under utredningsarbetet

Arbetsmiljöverket

Det finns situationer då det skulle vara en fördel om skyddsombud kunde agera starkare även för inhyrares anställda. Bemanningsföretagen har sällan egna skyddsombud som kan agera för sina medlemmar. Särskilt tydligt blir detta vid skyddsombudsstopp. I en sådan situation kan en mindre seriös arbetsgivare gå till ett bemanningsföretag eller beordra redan befintlig inhyrd personal att fortsätta ett arbete som det egna skyddsombudet har stoppat.

Företagarna

Företagarna anser att utredningsdirektivens krav på en anknytning till kollektivavtal eller anställningsavtal måste innebära att ett skyddsombuds möjligheter att ställa krav mot arbetsgivare aldrig kan komma att omfatta och rikta sig emot en arbetsgivare till

vilken skyddsombudet inte står i något avtalsförhållande. Uppdraget i tilläggsdirektivet måste därför tolkas så att övervägande skall ske av om skyddsombudet på ett inhyrar-/beställarföretag skall kunna agera gentemot sin egen arbetsgivare *även* till förmån för sådana personer som arbetar där, men som är anställda av utomstående bemanningsföretag m.fl.

Om skyddsombud hos beställar- eller inhyrarföretaget agerar mot den arbetsgivare som råder över det arbetsstället torde det i de allra flesta fall komma alla de arbetstagare som arbetar där till nytta, dvs. även personal från entreprenad- eller bemanningsföretag. Det kan därför ifrågasättas om denna situation egentligen innebär något problem. Det är ju inhyrar-/beställarföretaget som i detta fall råder över arbetsmiljön på arbetsstället. Frågan är på vilket sätt detta kravställande skulle kunna utvecklas och vad det i så fall ytterligare skulle kunna tillföra. Företagarna är mycket tveksamma till att stärka skyddsombudens rätt att agera i förevarande fall. Även om ett sådant behov verkligen skulle anses föreligga, bör man under inga förhållanden öppna upp för att skyddsombuden skall kunna agera även gentemot en arbetsgivare till vilken skyddsombudet inte står i något som helst avtalsförhållande.

Företagarna anser sammanfattningsvis att utredningen inte bör föreslå några stärkta möjligheter 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.

Arbetsgivarverket

Utredningsdirektiven innebär att vad som kan bli aktuellt att utreda är om skyddsombud hos en beställare skall kunna agera gentemot sin egen arbetsgivare även till förmån för sådana personer som arbetar där, men som är anställda av utomstående bemanningsföretag.

Arbetsgivarverket har inte några principiella invändningar mot att skyddsombudet hos beställaren kan agera gentemot sin egen arbetsgivare även till förmån för sådana personer som arbetar där men som är anställda av utomstående bemanningsföretag, så länge det handlar om arbetsmiljön på arbetsstället. Däremot har Arbetsgivarverket invändningar mot att ett skyddsombud hos beställaren skulle kunna agera gentemot sin egen arbetsgivare även till förmån

för personer som utan att vara anställda hos beställaren arbetar där, i frågor som rör arbetsorganisationen. Detta eftersom beställaren inte råder över bemanningsföretagets arbetsorganisation. Det kan tilläggas att såvitt avser sådana frågor har skyddsombudet hos bemanningsföretaget redan i dag inte bara möjlighet utan även skyldighet att agera.

LO

För de fall då en anställd (bemanning eller entreprenad) utför arbete på en arbetsplats över vilka den egna arbetsgivaren inte råder förordar LO att den inhyrda arbetskraftens lokala arbetstagarorganisation ges möjlighet att överlåta till skyddsombud på beställarens arbetsplats att företräda de inhyrda gentemot beställaren i de frågor som denne råder över.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting har uppfattat att utredningens uppdrag i denna del enbart innebär att utreda huruvida skyddsombud hos arbetsgivare som även har inhyrd personal i sin verksamhet skall kunna ges möjligheter att agera även för den inhyrda personalen på arbetsplatsen. Under denna förutsättning har Sveriges Kommuner och Landsting inga principiella invändningar mot att en sådan möjlighet för skyddsombud, att gentemot sin egen arbetsgivare, även verka för inhyrd personal i frågor som rör arbetsmiljön på arbetsställen där den inhyrda personalen arbetar införs.

Svenskt Näringsliv

Skyddsombud bör inte ges stärkta möjligheter att agera till förmån för anställda i bemanningsföretag. Respektive arbetsgivare ansvarar idag för den egna personalens arbetsmiljö men har även ett samordningsansvar för såväl bemanningspersonal som inhyrd och/eller uthyrd personal. Samordningsansvaret bör i stället förtydligas för att reglerna ska vara lättare att tolka och följa.

2.10.4 IVL:s rapport om arbetsmiljöarbete för uthyrd personal

IVL Svenska Miljöinstitutet AB har i december 2002 publicerat rapporten "Arbetsmiljöarbete för uthyrd personal i bemanningsföretag". Bland slutsatserna i rapporten konstateras att det finns uppenbara brister i hur arbetsmiljöarbetet för bemanningspersonal fungerar. Brister i skyddsorganisationen anges vara att dagens system med skyddsombud och skyddskommittéer inte verkar fånga upp de inhyrda, varken hos kund eller bemanningsföretag. Slutsatserna avslutas med följande:

Det regelverk som finns är tydligt när det gäller fördelning av arbetsmiljöansvar mellan kundföretag och bemanningsföretag. Kunskapen om regelverket är dock dålig. En detalj som har stor betydelse, är skyddsombudens ställning på kundföretagen. Många tror att de också ska företräda inhyrd personal. I många fall skulle det kunna vara en fördel om de hade den möjligheten, speciellt i de fall då inhyrd personal har en svag ställning och kan behöva agera "via ombud".

Bland rapportens förslag till förbättringar anges också att de uthyrda skyddsombud hos bemanningsföretagen borde få ett bättre stöd för att kunna arbeta för de uthyrda inom ramen för sitt uppdrag, både i form av utbildning och möjlighet att avsätta tid.

2.10.5 Överväganden och förslag

Inledningsvis kan slås fast att det inte är aktuellt att skapa möjligheter för skyddsombud att agera mot andra arbetsgivare än de som skyddsombuden är utsedda att verka hos. Den här begränsningen följer av utredningsdirektiven (se avsnitt 2.10.1, *Närmare om den här delen av uppdraget*) och är även enligt vår mening en rimlig utgångspunkt. Frågan är då om ett skyddsombud som är utsett för att verka på ett inhyrar- eller beställarföretag skall kunna agera gentemot den arbetsgivaren även till förmån för sådana personer som arbetar där, men som är anställda av utomstående bemannings- eller entreprenadföretag.

När det gäller möjligheten för skyddsombud att agera rättsligt så består skyddsombudens huvudsakliga handlingsbefogenheter i de åtgärder som skyddsombuden kan vidta enligt 6 kap. 6 a och 7 §§ AML, dvs. den så kallade hänvändelserätten och stoppningsrätten. Under utredningsarbetet har också påtalats att regleringen på dessa områden är otillfredsställande på så sätt att skyddsombuden på

plats bara får agera för de egna arbetstagarna och inte för utomstående arbetskraft. Här tycks alltså finnas ett praktiskt behov av att vidga skyddsombudens befogenheter.

För det fall en utökad möjlighet att agera skall övervägas måste beaktas att ett skyddsombud – oavsett hos vilket företag skyddsombudet finns – aldrig kan ställa mera långtgående krav mot en arbetsgivare än vad som följer av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar för de arbetstagare som är i fråga. Detsamma gäller för övrigt även när Arbetsmiljöverket ställer krav mot en arbetsgivare, t.ex. i form av föreläggande eller förbud, vilket kan bli följden när ett skyddsombud initierar åtgärder enligt 6 kap. 6 a § eller 7 §. Möjligheten att ställa krav mot arbetsgivaren måste med andra ord stämma överens med det ansvar över arbetsmiljön som arbetsgivaren har, oavsett vem som framför kravet. Dessutom måste de situationer där skyddsombud skall få agera för utomstående kunna avgränsas på ett tydligt sätt, så att det inte uppstår oklarheter i fråga om skyddsombudens befogenheter.

Av avsnitt 2.10.2, *Arbetsmiljöansvar för utomstående arbetstagare*, framgår att det arbetsmiljöansvar av mera generellt slag som finns för utomstående arbetstagare är det ansvar för inhyrd arbetskraft som föreskrivs i 3 kap. 12 § andra stycket AML. Här har alltså inhyraren ett ansvar att vidta skyddsåtgärder för inhyrd arbetskraft om det behövs i det aktuella arbetet hos inhyraren.

Med beaktande av resonemangen ovan framstår det enligt vår mening som befogat, och även rättsligt möjligt, att ett skyddsombud på ett inhyrarföretag skall kunna vidta åtgärder enligt hänvändelserätten och stoppningsrätten även till förmån för inhyrd arbetskraft. Detta förutsätter dock att åtgärderna avser det aktuella arbetet hos inhyraren. En sådan möjlighet att agera är särskilt angelägen när det gäller stoppningsrätten, eftersom det då handlar om arbete som innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa. Det är då otillfredsställande att ett skyddsombud på plats endast kan stoppa arbetet för en del av personalen, medan inhyrd personal får fortsätta att arbeta eller t.o.m. kan hyras in särskilt för att utföra det stoppade arbetet. En utvidgning i aktuellt hänseende skulle också ge en tydlig rättslig avgränsning för de situationer som avses och innebära att de krav som kan ställas stämmer överens med inhyrarens arbetsmiljöansvar enligt 3 kap. 12 § andra stycket AML.

Förutom ansvaret för inhyrd personal finns också det särskilda arbetsmiljöansvaret i 3 kap. 12 § första stycket som innebär att den

som råder över ett arbetsställe har ett ansvar för anordningarna på arbetsstället även i förhållande till utomstående arbetstagare. Även på detta område kan det finnas ett behov för skyddsombuden att agera för utomstående arbetskraft, eftersom det många gånger är lättare för skyddsombuden på plats att upptäcka brister i anordningarna där. Enligt vår mening bör skyddsombuden i nu aktuellt hänseende få vidta åtgärder för utomstående enligt 6 kap. 6 a §. En sådan utvidgning skulle alltså innebära att skyddsombuden hos den arbetsgivare som råder över arbetsstället kan agera enligt 6 kap. 6 a § även till förmån för utomstående arbetstagare, om det brister i anordningarna på arbetsstället.

Här finns däremot inte förutsättningar för motsvarande utvidgning beträffande skyddsombudens rätt att stoppa arbetet enligt 6 kap. 7 §. Ansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket är nämligen begränsat till anordningarna på arbetsstället och tar alltså – till skillnad från ansvaret för inhyrd personal – inte sikte på själva arbetet som utförs. Vid uthyrning av arbetskraft står dessutom den uthyrda personalen under inhyrarens arbetsledning och utför arbete som ingår i inhyrarens verksamhet, medan rådgighetsansvaret enligt 12 § första stycket kan beröra självständiga entreprenadföretag som själva leder och organiserar arbetet. Det framstår därför som mera naturligt att den inhyrda personalens arbete kan stoppas genom ett förfarande mot inhyraren, medan däremot entreprenadföretagets arbete inte bör kunna stoppas genom ett förfarande mot den som råder över arbetsstället.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi föreslår att ett skyddsombuds begäran enligt 6 kap. 6 a § även får avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt skall uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 §. Här innefattas således arbetsgivarens skyldigheter enligt både första och andra styckena i 12 §. Vidare föreslås att ett skyddsombuds åtgärder enligt stoppningsrätten i 6 kap. 7 § även får avse arbete som utförs av inhyrd arbetskraft i arbetsgivarens verksamhet. Möjligheten för skyddsombudet att agera motsvaras i det fallet av det arbetsmiljöansvar som arbetsgivaren har för inhyrd arbetskraft enligt 3 kap. 12 § andra stycket.

Skyddsombuden kan aldrig åläggas att agera för andra än de arbetstagare som de är utsedda att företräda. Reglerna bör därför utformas så att de ger skyddsombuden en möjlighet, men ingen skyldighet, att agera även för utomstående personal.

LO har föreslagit att den inhyrda arbetskraftens lokala arbetstagarorganisation skall kunna överlåta till skyddsombud på beställarens arbetsplats att företräda de inhyrda gentemot beställaren. Det är dock inte den fackliga organisationen som företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor, utan skyddsombuden. Dessutom torde den av LO föreslagna ordningen kunna medföra en del praktiska tillämpningsproblem när det gäller frågan om skyddsombudet i det enskilda fallet är behörigt att företräda de utomstående arbetstagarna. Vi menar därför att skyddsombudet på inhyrarföretaget, eller på det företag som råder över arbetsstället, i förhållande till arbetsgivaren och Arbetsmiljöverket alltid bör vara behörigt att bestämma om framställningen eller stoppet omfattar de utomstående arbetstagarna. Skyddsombudet bör självfallet samråda med de utomstående arbetstagarnas egna skyddsombud om sådant finns, och/eller med de berörda arbetstagarna, i den utsträckning som är lämplig i det enskilda fallet.

2.11 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel föreslås att regionalt skyddsombud skall få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har kollektivavtal med arbetsgivaren. Vidare lämnas förslag som ger skyddsombuden vissa möjligheter att agera även för utomstående arbetskraft.

Förslaget att regionalt skyddsombud skall få verka även på arbetsställen där arbetstagarorganisationen har kollektivavtal med arbetsgivaren kan främst väntas leda till en förenklad intern administration för de fackliga organisationerna. Det kan också innebära en ökad förutsägbarhet både för arbetstagare och arbetsgivare när det gäller de regionala skyddsombudens rätt att besöka arbetsplatsen. Slutligen kan förslaget medföra att de regionala skyddsombuden kan få besöka en del arbetsplatser som de annars inte skulle få besöka. Den andelen bör dock vara liten, eftersom de regionala skyddsombuden inte torde ha något större intresse av att besöka arbetsplatser utan medlemmar, annat än om medlem saknas tillfälligtvis.

Förslaget som ger skyddsombuden vissa möjligheter att agera även för utomstående arbetskraft handlar om ändringar i 6 kap. 6 a § AML, där bl.a. rätten att begära beslut från Arbetsmiljöverket regleras, och i 6 kap. 7 § (den s.k. stoppningsrätten).

Förslaget innebär att skyddsombuden på plats i vissa fall även kan inkludera utomstående arbetskraft när de driver sådana ärenden. Eftersom det handlar om ärenden som redan nu kan förekomma hos Arbetsmiljöverket, men som enligt förslaget alltså får drivas av ett annat skyddsombud, kan förslaget inte förväntas leda till några ökade kostnader för Arbetsmiljöverket. Det kan för tydlighets skull tilläggas att förslaget inte innebär något utökat arbetsmiljöansvar för någon arbetsgivare eller annan skyddsansvarig enligt arbetsmiljölagen.

3 Samordning – genomförande av EG:s byggplatsdirektiv

3.1 Förslaget i korthet

Förslag: 3 kap. AML utökas med nya bestämmelser om byggnads- och anläggningsarbete, i huvudsak enligt följande. En definition av byggherre ges i lagen. Samtidigt föreskrivs att en byggherres ansvar enligt arbetsmiljölagen under vissa förutsättningar kan gå över på en uppdragstagare som fått i uppdrag att för byggherrens räkning ansvara för projekteringen och planeringen eller för genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete. Bestämmelserna i 3 kap. anpassas till byggplatsdirektivets begrepp projektering *och planering*. Vidare klargörs att byggherren vid alla byggnads- eller anläggningsarbeten skall utse en eller flera arbetsmiljösamordnare, om byggherren inte själv tar på sig den rollen. Arbetsmiljösamordnare skall finnas för såväl projekteringen och planeringen som för genomförandet.

Reglerna om samordning av arbetsmiljöfrågor vid annan verksamhet än byggnads- och anläggningsarbete ändras i vissa hänseenden, bl.a. på så sätt att ansvaret för samordningen inte skall kunna överlåtas med befriande verkan. Vidare föreslås en särskild bestämmelse om ansvar för samordning då byggnads- eller anläggningsarbete utförs på ett befintligt fast driftställe.

3.2 De två uppdragen

I de ursprungliga kommittédirektiven (bilaga 1) finns följande uppdrag gällande samordningsansvaret.

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.

Tilläggsdirektiven från november 2006 (bilaga 3) går ut på att lämna förslag till ändringar i arbetsmiljölagen så att direktiv 92/57/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (byggplatsdirektivet) kan genomföras på ett tydligare sätt. Uppdraget anges så här:

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.

Eftersom båda dessa uppdrag berör samordningsansvaret behandlas de i samma kapitel i betänkandet. EG:s byggplatsdirektiv behandlas först, därefter går vi in på det ursprungliga uppdraget om ombyggnad på befintligt arbetsställe m.m.

3.3 Nuvarande regler om samordningsansvar

3.3.1 Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

I 3 kap. 6 § AML finns en allmän bestämmelse om vad som gäller när flera samtidigt driver verksamhet på samma arbetsställe:

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

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

Regler om samordningsansvar finns i 3 kap. 7 §:

7 § Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för verksamheten. Om fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, har den som råder över arbetsstället motsvarande ansvar. Om ett fartyg är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter är redaren ansvarig för samordning av åtgärder mot ohälsa och olycksfall. Har ett fartyg tagits in på ett varv i Sverige, vilar dock i stället ansvaret på den som svarar för varvsdriften. Ansvaret för samordning av skyddsåtgärder som föranleds av att ett fartyg är under lastning eller lossning i en svensk hamn åvilar den arbetsgivare som har ansvaret för detta arbete.

Ansvaret för samordningen enligt första stycket kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället eller, i fråga om lastning och lossning av ett fartyg i svensk hamn, på hamnen eller redaren.

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

Den som har ansvar enligt denna paragraf skall se till att

1. arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall samordnas på det gemensamma arbetsstället,
2. arbete tidsplaneras på det sätt som behövs för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,
3. allmänna skyddsanordningar inrättas och underhålls och allmänna skyddsregler för arbetsstället utfärdas,
4. ansvaret för de speciella skyddsanordningar som kan behövas för ett visst eller vissa arbeten klargörs, och
5. personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

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

Regler om arbetsmiljöansvar vid projektering finns i 3 kap. 14 §:

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

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

I arbetsmiljöförordningen finns en bestämmelse om att den som är samordningsansvarig skall sätta upp anslag om det på arbetsstället (4 § AMF).

3.3.2 Arbetsmiljöverkets föreskrifter

De centrala föreskrifterna på det här området heter Byggnads- och anläggningsarbete.¹ Där finns samlade bestämmelser om arbetsmiljön vid byggnads- eller anläggningsarbete, innefattande regler om samordning, projektering, planering och utförande. I föreskrifterna regleras också byggherrens ansvar i fråga om arbetsmiljöplan och förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket.

Även föreskrifterna Arbeten på fartyg² och Belastningsergonomi³ innehåller bestämmelser om samordningsansvar. Vidare kan nämnas att regler om byggherrars och projektörers ansvar, bl.a. i fråga om samordning av projekteringsarbete, finns i föreskrifterna Arbetsplatsens utformning.⁴

3.3.3 Tillsyn och sanktioner

Om det på ett gemensamt arbetsställe inte finns någon som har samordningsansvar enligt 3 kap. 7 § AML, kan Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 6 § bestämma vem som skall ha ett sådant ansvar. Vidare kan Arbetsmiljöverket, när det finns särskilda skäl, bestämma att någon annan än den som har ansvaret enligt nämnda paragraf skall vara samordningsansvarig. I dessa fall skall sam-

¹ AFS 1999:3.

² AFS 1986:26.

³ AFS 1998:1.

⁴ AFS 2000:42.

ordningsansvaret läggas på byggherren eller på någon av dem som driver verksamhet på det gemensamma arbetsstället.

Arbetsmiljöverket kan – på vanligt sätt – gentemot den som har skyddsansvar enligt de aktuella bestämmelserna i arbetsmiljölagen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter skall efterlevas (7 kap. 7 §). Sjöfartsverket har motsvarande befogenheter enligt fartygssäkerhetslagen. Överträdelse är straffbelagd enligt 8 kap. 1 § AML respektive enligt fartygssäkerhetslagen.

Det kan också noteras att en del av föreskrifterna i Byggnads- och anläggningsarbete har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § AML och därmed är direkt straffsanktionerade. Dit hör bl.a. reglerna om arbetsmiljöplan och förhandsanmälan. Det innebär att den som bryter mot dessa bestämmelser kan dömas till böter enligt 8 kap. 2 § AML.

3.4 Reglernas tillkomst

Särskilda regler om skyddsansvar på gemensamma arbetsställen infördes för första gången genom en ny paragraf som tillkom i samband med 1973 års ändringar i dåvarande arbetarskyddslagen.⁵ Paragrafen inleddes med den generella bestämmelsen om att två eller flera som samtidigt driver verksamhet på samma arbetsställe skall samråda och gemensamt verka för att åstadkomma sunda och säkra förhållanden på arbetsstället (motsvarigheten till nuvarande 3 kap. 6 § första stycket AML). Det konstaterades i motiven att det inte var möjligt att ange en fast placering av samordningsansvaret för alla typer av gemensamma arbetsställen, men att särskilda förutsättningar gällde inom byggbranschen. Det föreskrevs därför att den som låter uppföra byggnad eller anläggning (byggherre) har samordningsansvaret på gemensamt arbetsställe för byggnadsverksamhet (nuvarande 3 kap. 7 § första stycket första meningen). För att samordningsuppgifterna i varje särskilt fall skall handhas av den som är mest lämpad för uppgiften angavs också i lagen att byggherren kan överlåta ansvaret för samordningen till arbetsgivare på arbetsstället (jfr 7 § andra stycket).

I frågan om när det skall anses föreligga ett gemensamt arbetsställe för byggnadsverksamhet anfördes i betänkandet:

⁵ Se SOU 1972:86 och prop. 1973:130.

Vidare gör inriktningen på byggnadsprojektet ifråga att omfattningen av det gemensamma arbetsstället bör vara klar. Gränsfall kan väl uppkomma även här, såsom då ombyggnad sker på befintligt driftsställe. Byggnadsverksamhetens omfattning får då avgöra om det skall anses föreligga ett arbetsställe för byggnadsverksamhet eller om man skall betrakta byggnadsarbetet på samma sätt som andra uppdrag som utförs på driftsstället.⁶

En motsvarighet till 7 § tredje stycket infördes också. På andra gemensamma arbetsställen än byggarbetsplatser kunde således arbetsgivarna komma överens om att en av dem skulle ha ansvaret för samordningen. Om sådan överenskommelse inte fanns hade dåvarande yrkesinspektionen rätt att utse en samordningsansvarig.

Vad samordningsansvaret innebar angavs mycket kortfattat i lagen – den samordningsansvarige ”skall tillse att samordning sker av skyddsåtgärder på arbetsstället” – men utvecklades närmare i förarbetena. I lagen föreskrevs vidare att övriga arbetsgivare och arbetstagare på arbetsstället var skyldiga att följa de anvisningar som den samordningsansvarige lämnar. Bestämmelserna gjordes redan från början tillämpliga även på ensamföretagare.

Vid arbetsmiljölagens tillkomst fördes reglerna om gemensamma arbetsställen över till arbetsmiljölagen och fick den struktur de har i dag. Den allmänna bestämmelsen om vad som gäller när flera samtidigt driver verksamhet på samma arbetsställe blev därmed en egen paragraf, 3 kap. 6 § AML. Reglerna om samordningsansvar togs in i 3 kap. 7 §. I förarbetena⁷ konstaterades att bestämmelserna från 1973 hade haft stor betydelse på många gemensamma arbetsställen, speciellt byggarbetsplatser. På övriga gemensamma arbetsställen, utan tvingande regler om samordningsansvar, hade bestämmelserna däremot inte fått samma genomslagskraft. Det ansågs särskilt angeläget att finna former för ett obligatoriskt samordningsansvar vad avser fasta driftsställen där olika slag av entreprenadverksamhet bedrivs. En nyhet i lagen blev därför att ett samordningsansvar också lades på den som råder över fast driftsställe som är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter (7 § första stycket andra meningen). I likhet med byggherrens samordningsansvar gjordes även detta samordningsansvar överlåtbart. I motiven angavs att överlåtelse kunde vara lämpligt om den verksamhet som hör till det fasta

⁶ SOU 1972:86 s. 214.

⁷ Motivuttalandena är från SOU 1976:1 s. 145 f. och s. 402 samt prop. 1976/77:149 s. 262 f och s. 381.

driftsstället framstod som obetydlig i förhållande till verksamhet som där bedrivs av utomstående företag. Vidare angavs att det måste finnas möjlighet att träffa överenskommelse med tanke på fall där byggarbetsplats och fast driftsställe sammanfaller.

I betänkandets specialmotivering påpekades att begreppet arbetsställe i 3 kap. 6 och 7 §§ används med annan syftning än i exempelvis lagförslagets kapitel om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare angavs att det gemensamma arbetsstället ofta endast delvis sammanfaller med arbetsställena för de olika företag som samtidigt bedriver verksamhet där. I propositionen konstaterades att ett gemensamt arbetsställe är ett lokalt avgränsat område där flera företag samtidigt bedriver verksamhet.

Bestämmelserna om yrkesinspektionens möjligheter att utse samordningsansvarig fördes över till 7 kap. 6 § AML. Reglerna kompletterades med en rätt för yrkesinspektionen att flytta över samordningsansvaret från den som är ansvarig enligt 3 kap. 7 § till någon annan. En förutsättning är att det finns särskilda skäl för detta, t.ex. att den som är ansvarig enligt huvudreglerna är uppenbart olämplig för uppgiften.

År 1991 infördes de bestämmelser om arbetsmiljöansvar vid projektering som nu finns i 3 kap. 14 § AML. Enligt förarbetena till paragrafen innebär projektering att med ritningar, beräkningar och beskrivningar bestämma hur byggnaden eller anläggningen skall utformas. Vidare konstateras att huvuddelen av planeringsarbetet sker under projekteringen, som utmynnar i bygghandlingar.⁸ Arbetsmiljöansvar åläggs samtliga som medverkar vid projekteringen av byggnads- eller anläggningsarbete; byggherrar, tillverkare av monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar, arkitekter, konstruktörer och andra medverkande. Ansvaret för arbetsmiljön avser såväl byggskedet som det framtida brukandet. Arkitekter eller andra konsulter ansvar begränsas till att gälla inom ramen för det uppdrag de har fått, men gäller även om det inte uttryckligen har reglerats i projekteringsavtalet. Byggherren är den som är ytterst ansvarig för den verksamhet som skall äga rum. Som framgår av lagtexten skall byggherren se till att olika delar av projekteringen samordnas. I propositionen med lagförslagen anges följande:

Byggherrar brukar välja att uppdra åt en eller flera konsulter att utföra projekteringsarbetet. Självfallet bör byggherren vara omsorgsfull vid

⁸ Prop. 1990/91:140 s. 97

valet av uppdragstagare. Vidare bör byggherren samordna de olika delarna av projekteringsarbetet och se till att det samlade resultatet inte medför risker eller komplikationer för de byggnadsarbetare som skall engageras. Problemen till följd av brister i samordningen av projekteringen har vuxit under senare år. Det beror dels på ökad tidspress och ökad splittring på olika konsultföretag, dels på den byggnadstekniska utvecklingen som gjort byggprocessen mera komplicerad.⁹

Några remissinstanser hade understrukit att byggherren inte bör kunna avbörda sig det yttersta ansvaret för att arbetsmiljöhänsyn beaktas. Om detta står i propositionen:

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

När det gäller totalentreprenad är situationen speciell. Byggnadsstyrelsen har ställt frågan om byggherren just i det fallet skall kunna överlåta sitt arbetsmiljöansvar till entreprenören. Totalentreprenad innebär att en entreprenör ansvarar för hela framtagningsprocessen av byggnaden eller anläggningen, dvs. arkitektarbetet, den tekniska utformningen och byggandet. Även om entreprenören på så sätt övertar byggherrens roll och får kontroll över samtliga led i processen, anser jag inte att byggherren skall kunna göra sig fri från ansvar. Mot en sådan konstruktion talar bl.a. den omständigheten att byggherren är den som slutligt får bära kostnaden för förändringar av projektet.¹⁰

Dessutom finns följande uttalande i specialmotiveringen till bestämmelserna.

Byggherren kan inte överlåta det arbetsmiljöansvar han har vid projekteringen. Ansvaret består även sedan uppdrag givits till olika konsulter. Byggherren och projektörerna skall inte kunna undgå ansvar genom att hänvisa till varandra. Ett av de väsentligaste momenten, nämligen samordningen, kommer ju också efter det att projektörerna avlämnat resultatet av sina respektive uppdrag till byggherren.¹¹

Detta innebär att byggherrens ansvar för arbetsmiljön vid projektering, inbegripet ansvaret för samordningen, alltid ligger kvar på byggherren oavsett om denne gett andra i uppdrag att sköta samtliga uppgifter i projekteringsprocessen.

Samtidigt som bestämmelserna om projektering infördes gjordes en ändring i 7 kap. 6 § AML på så sätt att yrkesinspektionen fick

⁹ A. a. s. 98.

¹⁰ A. a. s. 99.

¹¹ A. a. s. 140.

möjlighet att återföra samordningsansvaret till byggherren då denne överlåtit ansvaret till någon annan.

Nästa författningsändring kom år 1994. Med utgångspunkt från uttalanden i tidigare förarbeten preciserades då i lagtexten vad samordningsansvaret närmare innefattar. Ändringarna innebar att 3 kap. 6 § andra stycket tillkom och att nuvarande 7 § fjärde och femte stycket fick sitt innehåll.

Den senaste förändringen gjordes år 2003 i samband med att fartygsarbete fördes in under arbetsmiljölagen. Då kompletterades 3 kap. 7 § med speciella regler om samordningsansvar och överlåtelse av sådant ansvar för fall då fartyg är gemensamt arbetsställe. Vidare delades första styckets bestämmelser upp på två stycken. Paragrafen fick därmed sin nuvarande lydelse.

3.5 Branschbestämmelser om samordningsansvar m.m. vid entreprenad

Här följer en sammanställning av vem som ansvarar för samordning m.m. vid entreprenad enligt branschens standardavtal för olika entreprenadformer.

3.5.1 AB 04 – Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader¹²

Dessa bestämmelser är skrivna med utgångspunkt i *delad entreprenad*, där var och en av entreprenörerna står i direkt avtalsförhållande med beställaren. De är även avsedda för *generalentreprenad*, där en entreprenör ansvarar inför beställaren för hela produktionen. För båda entreprenadformerna gäller att det är fråga om *utförandeentreprenader*, dvs. beställaren ansvarar för projekteringen och entreprenören för utförandet.

Genom s.k. täckbestämmelser har i vissa fall lämnats öppet för parterna att avtala om en annan reglering än den som framgår av AB 04. Då används formuleringen ”om inte annat föreskrivits” eller motsvarande. Paragrafer som innehåller täckbestämmelser markeras med * (de kallas här dispositiva). Övriga är s.k. fasta bestämmelser. En del av paragraferna kommenteras i bestämmelserna.

¹² AB 04 har utarbetats av Föreningen Byggandets Kontraktskommitté, BKK.

AB 04 innehåller inga bestämmelser som uttryckligen reglerar arbetsmiljö, men följande paragrafer kan vara av intresse.

Ur kapitel 1, Omfattning

Tillstånd

§ 10*

Beställaren skall utverka och bekosta erforderliga tillstånd till överenskommet utförande av entreprenaden. Entreprenören skall hos beställaren förvissa sig om att tillstånd erhållits, innan därav beroende arbeten påbörjas.

Beställaren skall föranstalta om och bekosta sådan besiktning eller kontroll av utfört arbete som föreskrivs i författning eller krävs av en myndighet, om inte annat föreskrivits i kontraktshandlingarna.

(§ 11...)

§ 12

Entreprenören skall ombesörja och bekosta erforderliga anmälningar för entreprenörens utförande. Han skall också träffa nödvändiga överenskommelser med myndigheter och andra, som berörs av entreprenaden angående sättet för dess utförande. Om kostnader uppkommer som enligt entreprenadhandlingarna åvilar beställaren, skall överenskommelsen träffas i samråd med denne.

§ 13 Författningar

Entreprenören ansvarar för att författningar följs i den utsträckning de berör hans åtagande.

Entreprenören är inte skyldig att utföra arbete som strider mot författning.(...)

Till § 13 finns en kommentar i bestämmelserna. Där anges bl.a. att ett särskilt fall avseende tillämpningen av andra stycket gäller de allmänna hänsynsregler som finns i miljöbalken.

Ur kapitel 2, Utförande

§ 2* Kvalitets- och miljöarbete

Entreprenören skall sedan avtalet ingåtts upprätta kvalitetsplan och miljöplan för entreprenaden och därvid inarbeta kvalitets- och miljöåtgärder som beställaren föreskrivit i förfrågningsunderlaget, om inte annat föreskrivits i kontraktshandlingarna. Innan arbetena påbörjas skall entreprenören överlämna dessa planer till beställaren för granskning och godkännande. Sådant godkännande inskränker inte entreprenörens kontraktssenliga ansvar för utförandet av entreprenaden.

Entreprenören skall under entreprenadtiden utföra och dokumentera åtaganden enligt avtalad kvalitetsplan och miljöplan. Beställaren har rätt att ta del av dokumentationen.(...)

Till paragrafen finns följande kommentar i bestämmelserna:

Inget hindrar att kvalitets- och miljöåtgärder redovisas i en handling, exempelvis en projektplan, i stället för i två separata handlingar. En sådan projektplan kan också avse andra åtgärder som entreprenören ålagt enligt kontraktshandlingarna, exempelvis upprättandet av en arbetsmiljöplan.

Ur kapitel 3, Organisation

§ 4

Entreprenören är ensam behörig att leda entreprenadens utförande.

§ 5* Beställarens kontroll

Beställaren utövar den kontroll över entreprenaden som han anser lämplig. Sådan kontroll medför inte någon inskränkning i entreprenörens kontraktssenliga ansvar. (...)

§ 9* Ansvar för samordning

Om inte annat föreskrivits i kontraktshandlingarna, svarar beställaren för att hans egna arbeten samordnas med entreprenörens och med sidoentreprenörernas liksom för att deras arbeten samordnas med varandra, så att arbetena kan utföras och färdigställas enligt tidplanen. Arbetena skall i möjlig utsträckning utföras så att de inte hindrar någon annans arbete.

Ordet arbetsmiljö e. dyl. förekommer inte i bestämmelsen om samordning, men även samordningen av arbetsmiljöfrågorna torde innefattas. Det kan noteras att bestämmelsen är dispositiv.

3.5.2 ABT 06 – Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten¹³

Dessa bestämmelser är avsedda att användas vid totalentreprenad, dvs. då entreprenören i förhållande till beställaren svarar för projektering och utförande. Liksom i AB 04 finns här täckbestämmelser (dispositiva bestämmelser), vilka markeras på samma sätt som i AB 04, och fasta bestämmelser. Till vissa paragrafer finns kommentarer. I förordet till ABT 06 anges att arbetsmiljö- kvalitets och miljöfrågor särskilt uppmärksammas i ABT 06, vilket (enligt förordet) framgår av kommentaren till kapitel 1 § 12 och kapitel 2 § 2. I förordet konstateras också att begreppet ”arbete” i en totalentreprenad även innefattar utredning och projektering,

¹³ Även ABT 06 har utarbetats av BKK.

samt att ”utförande” kan innefatta olika slag av aktiviteter, exempelvis utredning och projektering, beroende på sammanhanget.

Följande bestämmelser i ABT 06 bedöms vara av intresse här:

Ur kapitel 1, Omfattning

§ 11* Tillstånd m.m.

Om inte annat föreskrivits i övriga kontraktshandlingar gäller följande.

Beställaren skall ombesörja och bekosta bygglov samt sådana tillstånd och anmälningar för entreprenadens utförande, som erfordras huvudsakligen för den verksamhet som skall bedrivas efter entreprenadens färdigställande samt ombesörja och bekosta därav föranledd myndighetsbesiktning och myndighetskontroll.

Entreprenören skall, om det inte åligger beställaren enligt ovan, ombesörja och bekosta

1. tillstånd och anmälningar för entreprenadens utförande
2. i författning eller av myndighet föreskriven besiktning eller kontroll av utfört arbete
3. alla för entreprenadens utförande erforderliga utsättningar(...)

Entreprenören skall även träffa erforderliga överenskommelser med myndigheter och andra som berörs av sättet för arbetenas bedrivande.(...)

I bestämmelserna finns följande kommentar till paragrafen:

Med tillstånd m.m. som erfordras för den verksamhet som skall bedrivas efter entreprenadens färdigställande avses exempelvis tillstånd enligt miljöbalken och olika specialförfattningar.

§ 12 Författningar

Entreprenören ansvarar för att författningar följs i den utsträckning de berör hans åtagande.

Entreprenören är inte skyldig att utföra arbete som strider mot författning.

Om entreprenörens skyldighet att iakttä författningar förändrar åtagandets omfattning eller sättet för dess utförande jämfört med vad entreprenören rimligen bort förutsätta, skall kostnadsreglering ske.

I bestämmelserna finns följande kommentar till paragrafen:

Entreprenören är skyldig att iakttä författningar som styr såväl projektering som utförande. Entreprenören skall även beakta allmänna råd utfärdade av stat eller kommun.

I arbetsmiljölagstiftningen finns bestämmelser om arbetsmiljöansvar. Enligt dessa bestämmelser skall arbetsmiljösynpunkter avseende såväl byggskedet som bruksskedet beaktas redan vid projekteringen. Beställaren bör i förfrågningsunderlaget ange vem som skall upprätta arbetsmiljöplan och vem som skall svara för samordningen enligt arbetsmiljölagen för åtgärder till skydd mot ohälsa och olycks-

fall inom arbetsmiljöområdet. I de fall beställaren avser att överlåta dessa åtgärder på entreprenören bör han ange på vilket sätt uppföljning kommer att ske.(...)

Här har alltså frågorna om upprättande av arbetsmiljöplan och ansvar för samordningen enligt arbetsmiljölagen särskilt uppmärksamhets. Bestämmelserna utgår från att beställaren kan överlåta dessa åtgärder på entreprenören. Uppgifter om detta bör finnas redan i förfrågningsunderlaget.

Paragrafen om **kvalitets- och miljöarbete** (kap. 2 § 2) och dess kommentartext är identisk med den som finns i AB 04. Vidare finns bestämmelser i ABT 06 om att entreprenören är ensam behörig att leda entreprenaden, om beställarens kontroll och om **ansvar för samordning**. Även dessa är i stort sett identiska med bestämmelserna i AB 04.

3.5.3 ABS 05 – Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader (där enskild konsument är beställare) med konsumenttjänstlagen¹⁴

Dessa bestämmelser är avsedda att användas för entreprenadavtal vid uppförande eller tillbyggnad av en- eller tvåbostadshus (småhusentreprenader) som en näringsidkare utför åt en konsument. För en sådan entreprenad gäller konsumenttjänstlagen och avtalet knyter därför an till den lagen.

Inte heller dessa bestämmelser har någon uttrycklig regel om arbetsmiljö, men följande bestämmelse kan möjligen vara av intresse. (Ur avtalets avsnitt Uppdraget m.m., *Utförande och material*.)

7. Entreprenören är ensam behörig att leda entreprenadens utförande.

Beställaren får besöka arbetsplatsen under förutsättning att han underrättar arbetsledningen och följer dess direktiv.

Beställaren utövar den kontroll över entreprenaden som han anser lämplig. Sådan kontroll medför inte någon inskränkning i entreprenörens kontraktensliga ansvar. (...)

Entreprenören skall under entreprenadtiden utföra och dokumentera åtaganden enligt upprättad kvalitetsplan och miljöplan. Beställaren har rätt att ta del av dokumentationen.

¹⁴ ABS 05 och den tillhörande kontraktstilagan har tagits fram av Sveriges Byggindustrier tillsammans med Konsumentverket, Villaägarnas Riksförbund m.fl.

Varken här eller på annat ställe i bestämmelserna sägs något om ansvar för samordning.

Det finns emellertid också ett formulär för entreprenadkontrakt som är upprättat i anslutning till ABS 05. Kontraktet är alltså avsett att användas vid småhusentreprenad när beställaren är en konsument och bestämmelserna i ABS 05 tillämpas. I det kontraktet anges bl.a. följande:

I entreprenörens åtagande ingår inte heller – om inte annat framgår av ovanstående handlingar – att ombesörja och betala sådant som ankommer på beställaren som byggherre, exempelvis anskaffning av tomt, fastighetsbildning, grundundersökning, utsättningar, lagfart och inskrivningar, bygganmälan, lov och tillstånd, lån och bankavgifter eller andra kostnader för finansieringen samt besiktningar som sker med stöd av författning.

Vid rubriken Arbetarskydd anges:

Entreprenören svarar för samordning av arbetarskydd under den tid som entreprenaden pågår. Om beställaren har ingått avtal med fler än en entreprenör avseende arbete på den fastighet som berörs av entreprenaden, skall det under *Övrigt* anges vem av entreprenörerna som svarar för samordningen av arbetarskydd. I annat fall svarar beställaren för samordningen.

3.5.4 Sammanfattande slutsatser om branschbestämmelserna

AB 04 och ABT 06

Varken AB 04 eller ABT 06 reglerar vem som skall upprätta en arbetsmiljöplan. Av kommentaren till kap. 2 § 2 i AB 04 och ABT 06 framgår dock att det förutsätts att parterna kan avtala om att entreprenören skall upprätta en arbetsmiljöplan, dvs. det är beställaren som skall upprätta arbetsmiljöplanen om inte annat särskilt avtalats. Detta framgår också av kommentaren till kap. 1, § 12 ”Författningar” i ABT 06.

När det gäller ansvaret för samordning ligger detta enligt AB 04 och ABT 06 på beställaren, om inte annat avtalats (se 3 kap. 9 § i respektive avtal). Dessa bestämmelser om ansvar för samordning är dock inte särskilt inriktade på arbetsmiljöfrågor. Ansvaret för samordningen enligt arbetsmiljölagen omtalas däremot i kommentaren till kapitel 1, § 12 ”Författningar” i ABT 06. Där framgår bl.a. att

beställaren kan överlåta på entreprenören att svara för samordningen enligt arbetsmiljölagen.

Enligt uppgifter som inhämtats under utredningsarbetet är den faktiska avtalsbilden i fråga om samordningsansvar vid entreprenad följande. Vid generalentreprenad och totalentreprenad har generalentreprenören respektive totalentreprenören ansvaret för samordningen av samtliga entreprenörers arbete. Vid delad entreprenad har i stället beställaren detta ansvar.

ABS 05

I ABS 05 (småhusentreprenad, konsument) sägs inget alls om vare sig förhandsanmälan, arbetsmiljöplan eller samordning.

I det standardkontrakt som upprättats för att användas tillsammans med ABS 05 finns dock en bestämmelse som reglerar ansvaret för samordning av arbetarskydd. Huvudregeln är att entreprenören är ansvarig för detta.

I standardkontraktet finns också en bestämmelse om att entreprenören inte – om inte annat avtalats – skall ombesörja sådant som ankommer på beställaren som byggherre. Bland exemplen på sådant finns bygganmälan, lov och tillstånd. Byggherren skall alltså sköta föranmälan till Arbetsmiljöverket och upprätta arbetsmiljöplanen om inte annat särskilt avtalats.

3.6 Byggplatsdirektivet

3.6.1 Allmänt om byggplatsdirektivet

Byggplatsdirektivet är det åttonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i det s.k. ramdirektivet (89/391/EEG) och innehåller minimikrav för hälsa och säkerhet på byggarbetsplatser. Det består av 15 artiklar och fyra bilagor. Direktivet omfattar alla sorters byggnads- och anläggningsarbeten, innefattande t.ex. schaktning, rivning, reparationer och monteringsarbete. I direktivet finns krav på byggherrar i fråga om projektering, planering och genomförande av byggnads- eller anläggningsarbete samt krav på arbetsgivare (inbegripet ensamföretagare) att bl.a. vidta förebyggande åtgärder på arbetsplatsen. Vidare finns regler om arbetsmiljöplan, förhandsanmälan och samordning av arbetsmiljöfrågor m.m.

De artiklar i direktivet som är mest relevanta för uppdraget återges i nästa avsnitt. Byggplatsdirektivet finns också bifogat som bilaga 4 till betänkandet, dock utan de fyra bilagorna.

3.6.2 Kommissionens kritik och regeringens svar

Kommissionen har i en formell underrättelse av den 4 april 2006 gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt vissa angivna artiklar i byggplatsdirektivet. Regeringen har i en skrivelse den 7 juni 2006 angett att Sverige avser att på ett tydligare sätt införliva direktivet, bl.a. i de avseenden som ingår i utredningsuppdraget. En del av kommissionens övriga synpunkter skall enligt skrivelsen tillmötesgåas genom föreskrifter från Arbetsmiljöverket. Slutligen finns några punkter där regeringen svarat att Sverige inte kommer att vidta några åtgärder.

Här lämnas en översikt av de artiklar som ingår i uppdraget och de därmed sammanhängande brister som påtalats, samt vilka åtgärder Sverige har utlovat för att åtgärda bristerna.

Artikel 2 e och f samt artikel 3.1

(Liksom i korrespondensen mellan Sverige och kommissionen behandlas dessa artiklar i ett sammanhang här.)

I artikel 2 e och f finns följande definitioner.

- 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 handlar om utseende av samordnare, arbetsmiljöplan och förhandsanmälan. Artikel 3.1 lyder så här:

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.

I fråga om dessa artiklar har kommissionen sammanfattningsvis kritiserat Sverige för att ”inte i nationell lagstiftning ha föreskrivit att byggherren eller hans ställföreträdare skall utse en eller flera arbetsmiljösamordnare med ansvar att utföra de uppgifter som avses i artiklarna 5 och 6 i direktivet, och genom att inte ha reglerat relationerna mellan byggherren och hans ställföreträdare i dessa fall”.

I svaret till kommissionen har Sverige utlovat att införa bestämmelser i arbetsmiljölagen som

1. klargör att byggherrens uppgifter alltid kan fullgöras av en ställföreträdare samt.
2. medför en obligatorisk skyldighet för byggherren eller ställföreträdaren att utse arbetsmiljösamordnare i enlighet med direktivet, såväl för projekterings- och planeringsstadiet som för genomförandeskedet. Det kan härvid uttryckligen klargöras att byggherren eller ställföreträdaren själv kan åta sig uppgiften som samordnare.

I sammanhanget kan uppmärksammas att byggplatsdirektivet har en definition av vad som avses med ställföreträdare, se artikel 2 c) i bilaga 4.

I utredningsdirektiven står också att det i arbetsmiljölagen skall klargöras ”att skyldighet för arbetsgivare m.fl. att ta hänsyn till samordnarens anvisningar skall gälla såväl på projekterings- och planeringsstadiet som under genomförandeskedet” (se avsnitt 3.2, *De två uppdragen*). Den här skyldigheten anknyter egentligen till artikel 9 b i byggplatsdirektivet, där det anges att arbetsgivarna skall ta hänsyn till arbetsmiljösamordnarnas anvisningar. I svaret till kommissionen har Sverige meddelat att vid en ändring av arbetsmiljölagens bestämmelser, som utsträcker skyldigheten att utse samordnare till projekteringskedet, kommer Sverige att vidta åtgärder för att reglerna skall utformas så att skyldigheten att ta hänsyn till samordnarnas anvisningar gäller för såväl projekterings- och planeringsstadiet, som för genomförandeskedet. Tanken är alltså att förslagen som anknyter till artikel 2 e och f samt artikel 3.1 samtidigt skall innebära att artikel 9 b genomförs på ett tydligare sätt.

När det gäller artiklarna 2 e och f samt 3.1 har Sverige också åtagit sig att genom föreskrifter från Arbetsmiljöverket precisera byggherrens/ställföreträdarens respektive samordnarens uppgifter under såväl projekterings- och planeringsstadiet som under genomförandeskedet. I sådana föreskrifter skall också klargöras att

förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket skall innehålla uppgift om arbetsmiljösamordnare under såväl projekterings- och planeringskedet som under genomförandeskedet.

Artikel 7.1

Artikel 7.1 i direktivet har följande lydelse:

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.

Artikeln kan jämföras med 3 kap. 7 § andra stycket AML:

Ansvaret för samordningen enligt första stycket kan överlåtas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället eller, i fråga om lastning och lossning av ett fartyg i svensk hamn, på hamnen eller redaren.

I svensk rätt finns alltså en uttrycklig regel om att byggherren med befriande verkan kan överlåta ansvaret för samordningen till någon annan. I Sveriges svar till kommissionen anges därför att ändringarna i arbetsmiljölagen av bestämmelserna om ansvar för byggherrar och samordnare (se artiklarna ovan) kommer att göras på ett sådant sätt att utseende av samordnare inte befriar byggherren från ansvar.

Artikel 6 b andra strecksatsen och 6 e

Artikel 6 i direktivet handlar om samordnarnas uppgifter under genomförandeskedet. De aktuella bestämmelserna lyder så här:

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

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,(...)

e) samordna åtgärder för att kontrollera att arbetena genomförs på ett korrekt sätt,(...)

Kommissionen har anfört att den svenska lagstiftningen saknar precisa och uttryckliga stadganden som införlivar bestämmelserna ovan. I svaret till kommissionen har Sverige åtagit sig att vidta åtgärder för att, i samband med ändringar i arbetsmiljölagen om utseende av samordnare och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om samordnarens uppgifter, även åstadkomma en bättre överensstämmelse med artikel 6 b och e. När det gäller artikel 6 b *första strecksatsen* (om tillämpning av principerna i artikel 8) har dock Sverige svarat att direktivet redan är fullt ut införlivat i svensk rätt. Åtgärder skall därför vidtas avseende artikel 6 b *andra strecksatsen* och 6 e, vilket också framgår av utredningsuppdraget.

Som framgår av uppdraget (se avsnitt 3.2) skall bestämmelserna i sak genomföras i föreskrifter från Arbetsmiljöverket. Den ändring i arbetsmiljölagen som kan vara aktuell för utredningen att föreslå är i detta fall endast ett nytt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att utfärda sådana föreskrifter.

3.7 Överväganden och förslag med anknytning till byggplatsdirektivet

I det här avsnittet behandlas de ändringar i 3 kap. AML som enligt vår bedömning behövs för att genomföra byggplatsdirektivet i de hänseenden som påtalats. Anpassningen till byggplatsdirektivet har lett till att vi funnit anledning att föreslå vissa andra förändringar än de som är direkt föranledda av kommissionens kritik. Även de förslagen behandlas här.

3.7.1 Den nya strukturen av 3 kap. AML

För att åstadkomma de nödvändiga anpassningarna till byggplatsdirektivet krävs relativt omfattande förändringar och kompletteringar av de nuvarande reglerna. Det innebär att flera nya paragrafer och en delvis ändrad disposition behövs i 3 kap. AML. Vi har strävat efter att hålla samman de regler som gäller för byggnads- och anläggningsarbete och reglerna om samordning samt att skapa en vettig ordningsföljd av dessa. Detta har lett till förslaget att nuvarande 3 kap. 7 och 14 §§ flyttas om (och ändras en del i sak) samt att fyra nya paragrafer införs. De föreslagna bestämmelserna har fogats in efter 3 kap. 6 §, som kvarstår oförändrad. Som en följd

av detta har också efterföljande paragrafer i samma kapitel, som inte berörs i sak, numrerats om. För paragrafernas nya numrering och innehåll hänvisas till författningsförslaget i början av betänkandet och till motiveringarna nedan. Det kan tilläggas att vi sist i 3 kap. AML också föreslår en helt ny regel som skall gälla vid inhämtande av anbud på tjänster. Det förslaget behandlas i kap. 4.

3.7.2 Byggherren och dennes ”ställföreträdare”

Kommissionens kritik avseende artikel 2 e och f samt artikel 3.1 tar bl.a. sikte på relationerna mellan byggherren och byggherrens så kallade ”ställföreträdare”.

Beteckningen byggherre har hittills undvikits i arbetsmiljölagen trots flera tidigare förslag om att termen skall införas. Vid det senaste tillfället ett sådant förslag förelåg ansågs det lämpligare att avstå från en uttrycklig definition av byggherre i arbetsmiljölagen med hänsyn till att denna skulle avvika från plan- och bygglagens definition av byggherre.¹⁵

I plan- och bygglagen definieras byggherren som ”den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads- rivnings- eller markarbeten”.¹⁶ I byggplatsdirektivet finns också en definition på byggherre, nämligen ”varje fysisk eller juridisk person för vars räkning ett byggnadsprojekt utförs” (artikel 2 b).

Begreppet byggherre har i Sverige en utbredd användning i arbetsmiljösammanhang och används såväl i förarbeten och kommentarer till arbetsmiljölagen som i det praktiska yrkeslivet. Det skulle vara av värde att kunna använda beteckningen byggherre även i arbetsmiljölagen, särskilt mot bakgrund av att det nu tillkommer flera paragrafer där funktionen behöver finnas med. Den nuvarande beskrivningen av byggherren i 3 kap. 7 § är ”den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete”. Även den som själv utför sådant arbete för egen räkning är avsedd att omfattas, vilket möjligen inte kommer till klart uttryck med den nuvarande utformningen. Vi föreslår därför att med byggherre skall i arbetsmiljölagen avses ”den för vars räkning ett byggnads- eller anläggningsarbete utförs”. Detta täcker såväl situationen att byggherren själv utför arbetet för egen räkning som att någon annan utför arbetet för byggherrens räkning. Definitionen är väl förenlig med

¹⁵ Detta var vid införandet av arbetsmiljöansvar vid projektering, se prop. 1990/91:140 s. 98.

¹⁶ SFS 1987:10, 9 kap. 1 §.

bygglagsdirektivet. Vi kan inte heller se att några särskilda kollisionproblem behöver uppstå i förhållande till plan- och bygglagen; den nya definitionen gäller hur som helst bara enligt arbetsmiljölagen. Någon ändring i sak i förhållande till den nuvarande definitionen i 3 kap. 7 § avses inte. Förslaget finns i den nya 3 kap. 7 §, första meningen.

En del av uppdraget avseende bygglagsdirektivet är att klargöra i arbetsmiljölagen att byggherrens uppgifter alltid kan fullgöras av en så kallad ställföreträdare. Bygglagsdirektivets definition av byggherrens ställföreträdare är relativt öppen, vilket ger medlemsländerna möjlighet att anpassa bestämmelserna till branschförhållandena i respektive land.

Till att börja med kan konstateras att beteckningen ställföreträdare, som förekommer i den svenska översättningen av bygglagsdirektivet och i utredningsdirektiven, är missvisande i sammanhanget. Här avses nämligen inte den situationen att en byggherre representeras av någon företrädare, t.ex. firmatecknaren i ett bolag, som har rätt att agera i byggherrens namn. I stället åsyftas att byggherren har gett någon utomstående i uppdrag att sköta ett byggnads- eller anläggningsarbete, varvid denne även skall överta byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen.

När det gäller svenska förhållanden finns ingen entydig avtalsbild på detta område. Den som fått i uppdrag att ansvara för projekteringen kan exempelvis vara en teknisk konsult eller ett arkitektföretag, medan en generalentreprenör kan vara ansvarig för genomförandet. Det förekommer också att en totalentreprenör har hela ansvaret för projekteringen och genomförandet. Eftersom det således kan röra sig om olika typer av uppdragstagare bör den som träder in i byggherrens ställe inte ges någon särskild benämning i lagen. I stället föreslår vi en definition av den situation som skall föreligga för att byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen skall kunna gå över på en uppdragstagare, nämligen att ”byggherren ger någon annan i uppdrag att för byggherrens räkning ansvara för projekteringen och planeringen eller för genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete” (se författningsförslaget, 3 kap. 7 § andra meningen, och tillhörande författningskommentarer).

Vi har också övervägt om lagen bör ha den utformningen att ett sådant uppdrag gör att byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen följer med ”automatiskt”, dvs. direkt på grund av lagregeln, eller om det skall krävas att parterna uttryckligen avtalat om att ansvaret enligt arbetsmiljölagen skall flyttas över till uppdragstagaren. I det

sammanhanget bör beaktas att olika byggherrars kompetens och resurser kan skilja sig åt avsevärt. Det kan exempelvis röra sig om en privatperson som skall renovera något i sin bostad eller ett stort byggföretag som är byggherre. Ett syfte bakom bygglagsdirektivets system med ”ställföreträdare” är att undvika att privatpersoner som typiskt sett saknar kunskaper på området, och som därför anlitar ett byggföretag e. dyl. för att ta hand om projektet, ändå har kvar ett arbetsmiljöansvar som de kanske varken känner till eller har förmågan att fullgöra. Sådana praktiska problem föreligger också med den nuvarande svenska lagstiftningen. Detta talar för den första lösningen, dvs. att byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen skall övergå till uppdragstagaren även utan uttryckligt avtal därom. Å andra sidan finns också många byggherrar med god branschkunskap, t.ex. byggföretag, som har tillräcklig kompetens för att behålla sitt arbetsmiljöansvar över ett byggprojekt. Byggherren kan också vara den starkare avtalsparten i en anbuds-situation med flera konkurrerande entreprenörer. En lagregel med automatisk övergång av arbetsmiljöansvaret på entreprenören framstår mot den bakgrunden som en mindre lämplig lösning.

I det här sammanhanget har också framhållits från Sveriges Byggindustrier att branschbestämmelserna i såväl AB 04 som ABT 06 förutsätter att det aktuella arbetsmiljöansvaret ligger på byggherren om parterna inte avtalat om annat. En övergång av ansvaret på entreprenören, utan att parterna avtalat därom, skulle strida mot den nuvarande ordningen som är väl känd bland de berörda aktörerna. En sådan generell regel vore enligt Sveriges Byggindustrier olämplig, men skulle däremot kunna gälla i de fall där konsumenterna är byggherrar. Flera andra intressenter har under utredningsarbetet instämt i vad som framförts från Sveriges Byggindustrier, eller lämnat synpunkter som pekar i samma riktning.

Vid en avvägning av de olika intressen och synpunkter som redovisats ovan har vi kommit fram till att huvudregeln bör utformas så att byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen går över till uppdragstagaren endast under förutsättning att parterna avtalar om det. För konsumentförhållanden föreslås i stället en särskild regel med motsatt presumtion. Om det föreligger ett uppdrag av det slag som anges i paragrafen och konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller för detta uppdrag, skall byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen gå över på uppdragstagaren om parterna inte avtalar något annat. På det här sättet minskar risken att privata byggherrar har ett arbetsmiljöansvar som de inte känner till eller klarar av, samtidigt som

parterna ges viss möjlighet att avtala om att den som i praktiken har de bästa förutsättningarna att sköta arbetsmiljöfrågorna också får det lagliga ansvaret.

När det föreligger ett uppdrag av det slag som anges i paragrafen övertar alltså uppdragstagaren byggherrens förpliktelser enligt arbetsmiljölagen om parterna har avtalat om detta, eller om konsumenttjänstlagen gäller för uppdraget och parterna inte har avtalat att byggherren ändå skall ha ansvaret. Vad som sägs om byggherren i de efterföljande paragraferna skall då i stället gälla för uppdragstagaren.

Paragrafen (3 kap. 7 § AML) kommenteras utförligt i författningssamlingen.

3.7.3 Projektering och planering

I byggplatsdirektivet används begreppen projekterings- och planeringsstadiet respektive genomförandeskedet. Uppdraget att anpassa arbetsmiljölagen till direktivet knyter an till dessa begrepp, bl.a. på så sätt att byggherren eller ställföreträdaren skall åläggas att utse arbetsmiljösamordnare såväl för projekterings- och planeringsstadiet som för genomförandeskedet. Det är också så att byggplatsdirektivet räknar upp vissa bestämda uppgifter för den som utsetts som arbetsmiljösamordnare under projekterings- och planeringsstadiet, medan den som är samordnare under genomförandeskedet åläggs andra uppgifter. Dessa uppgifter skall preciseras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (se avsnitt 3.6.2, under rubriken *Artikel 2 e och fsamt artikel 3.1*).

I de bestämmelser om arbetsmiljöansvar vid projektering som finns i 3 kap. 14 § AML nämns inte planeringen särskilt. I förarbetena till bestämmelsen konstateras att huvuddelen av planeringsarbetet sker under projekteringen, som utmynnar i bygghandlingar.¹⁷ Detta uttalande skulle möjligen kunna uppfattas så att avsikten var att projekteringen i detta sammanhang även skulle inbegripa den huvudsakliga planeringen. Av ett regeringsbeslut från 2006, där Botniabanan AB överklagat ett beslut av Arbetsmiljöverket i fråga om arbetsmiljöansvar vid projektering av byggnads- och anläggningsarbete, framgår dock att det finns en skillnad. Ärendet gällde hur risken med odetonerat sprängämne, s.k. dolor, skulle hanteras. I beslutet konstaterar regeringen:

¹⁷ Prop. 1990/90:140 s. 97.

Enligt förarbetena till paragrafen (prop. 1990/91:140 s. 97) innebär projektering att med ritningar, beräkningar och beskrivningar bestämma hur byggnaden eller anläggningen skall utformas. I projekteringsansvaret ingår alltså inte något ansvar för planering av t.ex. sprängningsarbete utöver vad som omfattas av en beskrivning av den färdiga byggnaden eller anläggningen.

Samtidigt konstaterade regeringen att uppgifter om hur dolor skall förebyggas borde föras in i arbetsmiljöplanen, i enlighet med 10 § Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete. Det kan här noteras att dessa föreskrifter, förutom regler om arbetsmiljöplan, också innehåller flera allmänna bestämmelser om planering vid byggnads- eller anläggningsarbete (se 19 § ff.).

En anpassning till direktivet behöver således ske så att inte planeringen av ett byggnads- eller anläggningsarbete faller utanför lagstiftningen. Vi föreslår därför att detta klargörs i 3 kap. 8 §, dvs. den nya motsvarigheten till den befintliga paragrafen om projektering i 3 kap. 14 § (se författningsförslaget). Begreppet planering återkommer i den föreslagna paragrafen om samordning vid byggnads- och anläggningsarbete, 3 kap. 10 §.

Den planering som här avses handlar om den övergripande planeringen av ett byggnads- eller anläggningsarbete, inte den detaljerade planeringen av arbetets utförande. Det går inte att ange någon särskild gräns för hur långt planeringsstadiet av ett byggnads- eller anläggningsarbete sträcker sig. Det naturliga är att ett byggprojekt inleds med projektering och planering, för att därefter gå över i själva byggandet, genomförandefasen. Men det kan också förekomma att delar av ett omfattande byggprojekt behöver projekteras och planeras även sedan byggarbetena påbörjats. Dessa olika verksamheter kan därför inte ses som avgränsade i tiden efter varandra, utan kan löpa parallellt. Beteckningarna ”skeden” och ”stadier” bör därför undvikas i lagtexten, eftersom de kan leda tanken till avgränsade tidsperioder. I stället kan helt enkelt benämningarna projektering och planering (samt genomförandet) användas.

Viss praktisk ledning kan kanske hämtas i de artiklar i byggplatsdirektivet som anger samordnarnas uppgifter under projekterings- och planeringsstadiet (artikel 5) respektive genomförandeskedet (artikel 6). Exempelvis skall den som är samordnare för projekterings- och planeringsstadiet upprätta eller låta upprätta en arbetsmiljöplan. Det är sedan samordnaren för genomförandet som

skall genomföra, eller låta genomföra, alla anpassningar som kan komma att krävas av arbetsmiljöplanen med hänsyn till hur arbetet fortskrider och de eventuella förändringar som ägt rum.

3.7.4 Arbetsmiljöplan och förhandsanmälan

Bygglagsdirektivet innehåller regler om både arbetsmiljöplan och förhandsanmälan. Byggherren (eller hans ”ställföreträdare”) skall se till att en arbetsmiljöplan upprättas innan byggarbetsplatsen etableras. Som nämnts ovan ger direktivet de som utsetts till samordnare i uppgift att utföra det praktiska kring arbetsmiljöplanen, men ansvaret för att detta sköts ligger ändå kvar på byggherren. Byggherren skall också lämna en förhandsanmälan till behöriga myndigheter innan arbetet påbörjas.

I Sverige finns regler om arbetsmiljöplan och förhandsanmälan endast i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete. Av korrespondensen mellan Sverige och kommissionen framgår att reglerna i fråga även framöver skall finnas i föreskrifterna. Eftersom det är fråga om relativt omfattande och detaljerade regler, bl.a. på grund av att skyldigheterna på dessa områden bara skall gälla i vissa uppräknade fall, delar vi uppfattningen att detta är en lämplig ordning. Vi menar ändå att det för tydlighets skull bör framgå av arbetsmiljölagen att byggherren (eller ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §) har ett grundläggande ansvar i fråga om arbetsmiljöplan och förhandsanmälan. Vi föreslår därför att arbetsmiljölagen skall erinra om detta i en ny paragraf, 3 kap. 9 §.

De närmare bestämmelserna på området skall liksom tidigare finnas i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

3.7.5 Samordning vid byggnads- och anläggningsarbete

Reglerna om byggherrens ansvar för samordning vid byggnads- och anläggningsarbete finns nu dels i 3 kap. 7 § (avseende genomförandet) och dels i 3 kap. 14 § (om projekteringen). Eftersom bygglagsdirektivet innebär att det krävs en del specialregler i fråga om samordning vid byggnads- och anläggningsarbete menar vi att det vore lämpligt med en särskild paragraf som reglerar detta – se författningsförslaget 3 kap. 10 §. Paragrafen bör gälla såväl vid

projektering och planering som vid genomförandet. På så sätt undviks också en del onödiga upprepningar.

I förslaget slås inledningsvis fast den grundläggande bestämmelsen att det är byggherren (eller ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §) som är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor under projekteringen och planeringen samt under genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete.

För att uppfylla kraven i byggplatsdirektivet föreskrivs vidare att byggherren skall utse en eller flera arbetsmiljösamordnare, såväl för projekteringen och planeringen som för genomförandet, om inte byggherren själv åtar sig dessa uppgifter. Enligt vårt förslag skall skyldigheten att ha en arbetsmiljösamordnare inte vara knuten till att det finns ett gemensamt arbetsställe, utan skall gälla för alla byggnads- och anläggningsarbeten. Detta hänger samman med att det måste finnas en arbetsmiljösamordnare även för projekteringen och planeringen, då ett gemensamt arbetsställe ofta inte bildats ännu. Enligt byggplatsdirektivet skall dessutom arbetsmiljösamordnaren sköta vissa uppgifter som inte gäller rena "kollisionsfrågor" på en gemensam arbetsplats, utan som handlar om en mera allmän organisation av säkerheten vid byggnads- och anläggningsarbeten (exempelvis rörande arbetsmiljöplanen). Vid sådana byggnads- eller anläggningsarbeten där det inte blir fråga om några betydande samordningsuppgifter har byggherren alltid möjligheten att själv åta sig uppgiften som arbetsmiljösamordnare.

Det finns en utförlig beskrivning av samordnarens uppgifter i byggplatsdirektivet, bl.a. räknar artikel 5 upp särskilda uppgifter som skall utföras vid projekteringen och planeringen. Den reglering av uppgifter för den samordningsansvarige som nu finns i 3 kap. 7 § AML blir därför bristfällig på så sätt att flera väsentliga uppgifter saknas, och då den är utformad för genomförandet och inte för projektering och planering. En fullständig uppräkningslista i arbetsmiljölagen av samordnarens uppgifter vid byggnads- och anläggningsarbete skulle bli för omfattande. Det är inte heller bra att endast ange några av uppgifterna i lagen, eftersom det kan ge intrycket att vara en fullständig uppräkningslista av de uppgifter som behöver skötas. Vi menar därför att det bästa är att samtliga uppgifter för samordnare vid byggnads- och anläggningsarbete utslutande regleras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter därom.

Enligt uppdraget skall ändringarna i arbetsmiljölagen också innebära att utseende av samordnare inte befriar byggherren från arbetsmiljöansvar (se byggplatsdirektivets artikel 7.1). En särskild

bestämmelse om det föreslås därför i paragrafens andra stycke. Den praktiska innebörden av detta utvecklas nedan i avsnitt 3.7.8, *Mot vem skall myndigheternas sanktioner kunna riktas?* och i författningskommentarerna.

Vid byggnads- och anläggningsarbete kommer det således att finnas *en* (fysisk eller juridisk) person som är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor under projekteringen och planeringen, nämligen byggherren eller en ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §, och *en* (fysisk eller juridisk) person som är ansvarig för samordningen under genomförandet, även det byggherren eller en ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §. Det kan naturligtvis vara samma person som är ansvarig för samordningen under både projekteringen och planeringen respektive genomförandet. Det kan också vara två olika personer, men däremot inte flera än så. Vidare skall det finnas *en eller flera* (fysiska eller juridiska) personer som är utsedda att sköta dessa frågor och som benämns arbetsmiljösamordnare. Det kan också förekomma att den som är ansvarig för samordningen även är arbetsmiljösamordnare. Beteckningen samordningsansvarig används inte längre i lagtexten.

3.7.6 Samordning vid andra gemensamma arbetsställen

Det kan inledningsvis konstateras att det saknas anledning att ändra på den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 6 § om vad som gäller när flera samtidigt driver verksamhet på samma arbetsställe.

Den nuvarande paragrafen om samordningsansvar i 3 kap. 7 § skall enligt förslaget benämnas 3 kap. 11 § och behöver dessutom ändras en del till följd av de nya bestämmelserna om byggnads- och anläggningsarbete. Till att börja med skall den nuvarande regeln om byggherrens ansvar för samordning tas bort eftersom detta regleras i en särskild paragraf (se ovan).

En annan ändring som föreslås är att möjligheten att överlåta ansvaret för samordningen tas bort. Enligt vår mening bör här samma ordning gälla som för övrigt arbetsmiljöansvar. Detta innebär att någon som är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor i och för sig kan ge någon annan i uppdrag att sköta dessa frågor, men själva ansvaret kan inte överlåtas. Se vidare författningskommentaren.

Som konstaterats ovan bör uppgifterna för samordnare vid byggnads- och anläggningsarbete uteslutande regleras i Arbets-

miljöverkets föreskrifter. Den uppräknig i nuvarande 3 kap. 7 § av uppgifter för den som är ansvarig för samordning behövs däremot för annan verksamhet där det finns någon med sådant ansvar. Denna uppräknig bör därför tas in i den nya 3 kap. 11 §, men endast gälla för den som är ansvarig för samordning av annan verksamhet än byggnads- och anläggningsarbete.

I 3 kap. 11 § föreslås också en ny regel om ansvar för samordning då byggnads- eller anläggningsarbete sker på ett befintligt arbetsställe. Det förslaget saknar dock samband med byggplatsdirektivet och behandlas därför i ett särskilt avsnitt längre fram (3.9).

3.7.7 Samordnarens anvisningar

I nuvarande 3 kap. 7 § finns en bestämmelse om att övriga arbetsgivare och de som arbetar på det gemensamma arbetsstället skall följa de anvisningar som den samordningsansvarige lämnar. Den regeln behöver även omfatta byggnads- och anläggningsarbete. Vi föreslår därför en ny paragraf om detta, 3 kap. 12 §, som skall gälla vid samordning enligt både 3 kap. 10 och 11 §§.

3.7.8 Mot vem skall myndigheternas sanktioner kunna riktas?

Den nuvarande regleringen i 7 kap. 7 § AML innebär att Arbetsmiljöverket kan rikta föreläggande eller förbud mot alla som har ett skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen, om det behövs för att lagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter skall efterlevas. I fråga om gemensamma arbetsställen kan Arbetsmiljöverket meddela förelägganden eller förbud för det fall samordningsansvar som avses i 3 kap. 7 § eller 7 kap. 6 § försummas, eller om den samordningsansvariges anvisningar inte följs av dem som bedriver verksamhet eller annars är sysselsatta på arbetsstället.¹⁸

De nu föreslagna reglerna om samordning m.m. vid byggnads- och anläggningsarbete bör också omfattas av möjligheterna att meddela förelägganden eller förbud enligt 7 kap. 7 §, som alltså föreslås gälla även för dessa nya paragrafer.

När det gäller byggherrens skyddsansvar kan erinras om att detta ansvar under vissa omständigheter går över på en uppdragstagare, i

¹⁸ Se Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen, s. 228.

enlighet med föreslagna 3 kap. 7 §. I sådana fall skall alltså ett föreläggande eller förbud riktas mot uppdragstagaren, inte byggherren.

Vidare skall uppmärksammas bestämmelsen i 3 kap. 10 § andra stycket om att byggherren inte befrias från ansvar på grund av att en särskild arbetsmiljösamordnare har utsetts. En arbetsmiljösamordnare åläggs inget eget skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen. Innebörden av detta är att ett föreläggande eller förbud som avser samordning m.m. vid byggnads- eller anläggningsarbete alltid skall riktas mot byggherren (eller ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §), inte mot den som utsetts att vara arbetsmiljösamordnare. Se även författningskommentarerna till 3 kap. 10 och 11 §§ samt 7 kap. 7 §.

3.7.9 Frågan om ett nytt bemyndigande

Som tidigare redovisats har Sverige åtagit sig att genomföra byggplatsdirektivets artikel 6 b andra strecksatsen och 6 e på ett tydligare sätt. Förtydligandet skall göras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. I anslutning till detta har vi fått i uppdrag att föreslå ändringar i arbetsmiljölagen som gör det möjligt för Arbetsmiljöverket att utfärda sådana föreskrifter.

Artikeln i fråga handlar om samordnarnas uppgifter under genomförandeskedet. De bestämmelser som avses är att samordnaren skall samordna tillämpningen av gällande bestämmelser för att säkerställa att arbetsgivare och egenföretagare följer arbetsmiljöplanen samt samordna åtgärder för att kontrollera att arbetena genomförs på ett korrekt sätt.

Att en arbetsmiljösamordnare skall utses kommer att framgå av 3 kap. 10 § AML. Enligt 3 kap. 12 § får samordnaren ge anvisningar till arbetsgivare på det gemensamma arbetsstället. Vi kan därför inte se något hinder mot att Arbetsmiljöverket preciserar arbetsmiljösamordnarens uppgifter i föreskrifter med stöd av befintligt bemyndigande i 4 kap. 10 § AML. Så sker för övrigt redan i fråga om den som har samordningsansvar enligt nuvarande 3 kap. 7 §, se föreskrifterna om byggnads- och anläggningsarbete 13 § ff. Dessutom finns det särskilda bemyndigandet i 4 kap. 8 § andra stycket AML avseende skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt, som kan användas för att utfärda föreskrifter i fråga om arbetsmiljöplanen.

Något nytt bemyndigande är alltså enligt vår bedömning inte nödvändigt.

3.7.10 Diverse följdändringar

Som tidigare nämnts leder de nya reglerna till att det blir nödvändigt att numrera om de efterföljande paragraferna i 3 kap. AML. Därutöver blir det också fråga om följdändringar i 7 kap. 6 och 11 §§ samt 9 kap. 2 § AML. Även 1 och 4 §§ AMF behöver anpassas till den nya regleringen. Se författningsförslaget och författningskommentarerna.

3.8 Närmare om det första uppdraget om samordningsansvar

3.8.1 Direktiven

Bakgrunden till det första uppdraget om samordningsansvar beskrivs på följande sätt i utredningsdirektiven:

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 driftsställe (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.

För själva uppdraget hänvisas till avsnitt 3.2, *De två uppdragen*.

3.8.2 Arbetarskyddsstyrelsens skrivelse till regeringen

Arbetarskyddsstyrelsen har i en skrivelse till regeringen år 1999 beskrivit problem med samordningsansvaret vid ombyggnad på befintliga arbetsställen och vid arbetsställen med stor geografisk utsträckning samt föreslagit att dessa frågor skall utredas närmare.

I skrivelsen anges i huvudsak följande.

Samordningsansvaret vid ombyggnad på befintliga arbetsställen

Det är vanligt att ombyggnader görs på befintliga arbetsställen medan produktionen där fortfarande pågår. Ibland kan arbetet vara organiserat så att byggområdet är helt avskilt från den ordinarie verksamheten. Då föreligger två separata arbetsställen som kan ha var sin samordningsansvarig. Emellertid är ofta bygget och det ordinarie arbetet invävda i varandra på ett sätt som gör att det inte går att tala om två olika arbetsställen, utan bara om ett enda gemensamt arbetsställe. Ett stort samordningsbehov kan då uppstå mellan verksamheterna.

I sådana situationer är det inte helt klart vem som primärt är samordningsansvarig för det gemensamma arbetsfältet. Enligt 3 kap. 7 § är byggherren samordningsansvarig vid byggnadsarbete. På ett fast driftsställe är det däremot den som råder över detta som har samordningsansvaret.

När det rör sig om både byggnadsarbete och ett fast driftsställe har Arbetarskyddsstyrelsen bedömt att den som råder över driftsstället skall anses som samordningsansvarig. Detta innebär att den samordningsansvarige automatiskt får samordningsansvaret även mellan de ordinarie verksamheterna och byggverksamheten. Detta synes rimligt och föranleder inga betänkligheter.

En samordningsansvarig har dock ansvar för att samordna all verksamhet på hela det gemensamma arbetsstället. Detta omfattar även samordning mellan byggentreprenören och dennes underentreprenörer samt mellan underentreprenörerna inbördes. Här hamnar man i en mycket opraktisk ordning. Den samordningsansvarige, som tillhör någon av de ordinarie verksamheterna på arbetsstället, saknar ofta de särskilda kunskaper om byggnadsarbete som behövs för att kunna utöva samordningsansvaret i den delen på ett bra sätt.

Det skulle därför behövas en bestämmelse som i dessa fall fördelar samordningsansvaret så att det blir en samordningsansvarig för byggnadsarbetena och en annan för de ordinarie verksamheterna även i situationer där de båda arbetsområdena inte är avskilda från varandra. Det behövs då också en bestämmelse som reglerar samordningen mellan dessa båda ansvariga. Lämpligen borde den samordningsuppgiften läggas på den som råder över driftsstället.

Samordningsansvaret vid arbetsställen med stor geografisk utsträckning

Ett liknande problem finns i fråga om arbetsställen som sträcker sig över stora geografiska områden. Det gäller framför allt sådana anläggningar som järnvägs-, kraftlednings- och telefonnät. Arbetarskyddsstyrelsen betraktar dessa som arbetsställen till skillnad mot vägnätet, vilket betraktas som en allmän utomhusmiljö.

En konsekvens av detta blir att den som råder över nätet automatiskt blir samordningsansvarig när flera använder det och när byggnadsarbete utförs på någon del av det. Visserligen kan ansvaret här liksom annars överlätas till någon av de arbetsgivare som driver verksamhet på arbetsstället. I praktiken torde dock detta sällan förekomma, eftersom normalt bara nätets ägare har tillräcklig kunskap om dess egenskaper och användning för att sköta samordningen.

Arbetarskyddsstyrelsens synsätt har dock inte accepterats av alla berörda. I stället har det hävdats att anläggningsnät av nu berört slag skall behandlas på samma sätt som det allmänna vägnätet eller annan allmänt tillgänglig mark. Den osäkerhet som detta har skapat är besvärande, eftersom vissa typer av anläggningsnät, främst järnvägsnät, används för verksamhet, som ställer stora samordningskrav och medför avsevärda risker för andra som arbetar på nätet.

För själva järnvägstrafiken torde säkerhetsfrågorna normalt vara tillgodosedda genom den löpande verksamheten för järnvägs-säkerhet och Järnvägsinspektionens tillsyn. Däremot har problem visat sig vid byggnadsarbete. Banverket betraktar inte järnvägen som ett arbetsställe utan betraktar varje bandel, bro, tunnel etc. där byggnadsarbete utförs som ett separat arbetsställe med var sin samordningsansvarig för byggnadsarbetena. Någon ansvarig för samordningen med järnvägstrafiken finns däremot inte. Eftersom denna trafik är ett av de större riskmomenten för byggnadsarbetarna är denna brist besvärande.

Arbetarskyddsstyrelsen bedömer att denna fråga bör kunna lösas efter samma linjer som frågan om samordningsansvar vid ombyggnad på befintligt arbetsställe. I samband därmed är det också önskvärt att lagen förtydligas så att innebörden av begreppet driftsställe i de nu aktuella situationerna klargörs.

3.8.3 Regeringsbeslutet år 2003 angående Banverkets samordningsansvar

I sammanhanget kan också vara av intresse att det finns ett regeringsbeslut från 2003 där Banverket överklagat ett beslut av Arbetsmiljöverket angående samordningsansvar enligt arbetsmiljölagen vid byggnadsarbete på och invid trafikerade järnvägsspår.¹⁹

Fakta i ärendet var följande. Banverket genomförde järnvägsbyggnation inklusive byggande av anslutande bil- och gångtunnlar inom ett område längs järnvägen. Banverket hade överlåtit samordningsansvaret för den aktuella byggplatsen till Skanska Sverige AB, som utförde huvuddelen av byggnadsarbetet. Tågtrafiken fortgick under byggnadstiden.

Arbetsmiljöverket beslutade om ett föreläggande mot Banverket att vidta vissa åtgärder i egenskap av samordningsansvarig, vilket överklagades av Banverket. I det överklagade ärendet hävdade Arbetsmiljöverket att den överlåtelse av samordningsansvaret som Banverket gjort var ogiltig, eftersom samordningsansvaret är odelbart och överlåtelsen i detta fall endast avsåg en del av det gemensamma arbetsstället. Det gemensamma arbetsstället omfattade enligt Arbetsmiljöverket hela järnvägen och inte bara byggplatsen. Enligt Arbetsmiljöverket var därför Banverket samordningsansvarig i egenskap av den som råder över driftsstället.

Banverket instämde i och för sig i att samordningsansvaret på ett gemensamt arbetsställe är odelbart. Banverket menade dock att överlåtelsen av samordningsansvaret var giltig, eftersom det aktuella gemensamma arbetsstället endast omfattade byggplatsen.

Regeringen biföll Banverkets överklagande. I motiveringen redovisas bl.a. det förarbetsuttalande från 1972 som handlar om hur situationen med ombyggnad på ett befintligt driftsställe skall bedömas.²⁰ Därefter anför:

Avgörande i det aktuella fallet blir således om man betraktar byggverksamheten som en "sidoaktivitet" inom ett på något sätt avgränsat fast driftsställe eller om man anser att byggplatsen är ett avgränsat gemensamt arbetsställe för byggnadsverksamhet, där byggnadsverksamheten är dominerande.

Den aktuella byggplatsen är väl avgränsat bortsett från den passerande tågtrafiken. Inom den avgränsade byggplatsen måste bygg-

¹⁹ Regeringsbeslut den 15 maj 2003 i ärende N2002/5138/ARM.

²⁰ SOU 1972:86 s. 214. Uttalandet finns återgivet i avsnitt 3.4, *Reglernas tillkomst*.

verksamheten anses vara den dominerande aktiviteten sett med utgångspunkt i behovet av samordning. (...)

(...) Det förefaller tveksamt om järnvägsnätet kan anses som ett fast driftsställe med hänsyn till svårigheterna att finna en naturlig avgränsning. Under alla omständigheter ingår inte de delar av byggplatsen som ligger utanför själva järnvägsområdet (delar av gångtunnel m.m.) i det fasta driftstället. Även dessa delar måste dock rimligtvis ingå i samordningen.

Regeringen ansåg vid en samlad bedömning att arbetsmiljölagens regler om gemensamt arbetsställe för byggnads- eller anläggningsverksamhet var tillämpliga på byggarbetsplatsen. Överlåtelsen av samordningsansvaret var därför giltig.

3.9 Förslag till en ny regel om ansvar för samordning vid ombyggnad på befintligt arbetsställe

Enligt gällande rätt är samordningsansvaret odelbart. Det kan alltså bara finnas en – fysisk eller juridisk – person som är ansvarig för samordningen på ett gemensamt arbetsställe, och ansvaret kan bara överlåtas i dess helhet.²¹

Detta kan innebära vissa olägenheter när byggnads- eller anläggningsarbete sker på ett befintligt arbetsställe. Å ena sidan finns en regel om att den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete (byggherren) är ansvarig för samordning på gemensamt arbetsställe. Om ett fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter gäller å andra sidan att den som råder över arbetsstället skall ha ansvaret för samordningen. När exempelvis ombyggnad sker på ett befintligt arbetsställe kan det råda oklarhet kring vilken av dessa regler som är tillämplig. Byggherren och den som råder över arbetsstället är inte alltid samma (fysiska eller juridiska) person. Det är förstås otillfredsställande att det i sådana fall uppstår osäkerhet om vem som har samordningsansvaret. Dessutom kan regleringen medföra att den som anses ansvarig för samordningen får ansvar för områden som denne inte har tillräcklig inblick i.

En tänkbar väg att lösa problematiken skulle kunna vara att antingen föreskriva att den som råder över arbetsstället skall ha hela ansvaret för samordningen i en sådan situation, eller att föreskriva att byggherren skall ha hela ansvaret. I lagen skulle alltså

²¹ Se t.ex. Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen, s. 123, med där gjorda hänvisningar.

tydligt anges vem av dessa som har ansvaret för samordningen på hela det gemensamma arbetsstället. Det kan dock konstateras att alternativet att föreskriva att den som råder över ett fast driftsställe skall ha ansvaret för samordningen även av byggarbetena på det gemensamma arbetsstället inte är förenligt med bygplatsdirektivet. Enligt direktivet har byggherren ansvaret för samordning vid bygnads- och anläggningsarbete. Därmed får Sverige inte föreskriva att det ansvaret skall ligga på någon annan.

Därmed återstår möjligheten att göra byggherren ansvarig för all samordning på det gemensamma arbetsstället, dvs. även för samordningen av den ordinarie verksamheten där. En sådan ordning skulle kunna klarlägga det osäkra rättsläget i och med att det alltid pekats ut en ansvarig i dessa situationer. Däremot skulle en sådan regel inte råda bot på att den som blir ansvarig för samordningen kan få ansvar för områden denne inte har tillräcklig inblick i. Den aspekten gör sig desto mera gällande i och med att det nu läggs fram förslag om att ansvaret för samordningen av arbetsmiljöfrågor inte skall kunna överlåtas med befriande verkan (se ovan).

Vi menar därför att en bättre lösning vore att dela upp ansvaret för samordningen i linje med det förslag som förts fram av Arbetarskyddsstyrelsen i skrivelsen från 1999 (se avsnitt 3.8.2, *Arbetarskyddsstyrelsens skrivelse till regeringen*). Om ett arbetsställe för bygnads- eller anläggningsarbete utgör gemensamt arbetsställe med annan verksamhet på ett fast driftsställe bör alltså byggherren ansvara för samordningen av de arbetsmiljöfrågor som avser bygnads- och anläggningsarbetena. I övrigt skall den som råder över det fasta driftsstället ansvara för samordningen på det gemensamma arbetsstället.

Därmed undanröjs det osäkra rättsläget och ansvaret läggs dessutom på den som borde ha bäst förutsättningar för uppgiften. Se författningsförslaget, 3 kap. 11 § första stycket AML.

Den föreslagna regeln kommer alltså att leda till att samordningsansvaret delas upp i sådana fall där byggherren och den som råder över arbetsstället är olika (fysiska eller juridiska) personer. De olika områdena för samordning kommer naturligtvis att ha beröringspunkter med varandra och en del samordningsfrågor kommer att vara gemensamma. Det bör därför också föreskrivas att de som ansvarar för samordningen enligt denna nya bestämmelse skall samråda med varandra i den utsträckning som behövs.

Förslaget löser även en del av problematiken kring arbetsställen med stor geografisk utsträckning. Ett annat problem med dessa arbetsplatser består i att det rent allmänt kan vara svårt att bestämma vad som avses med ett fast driftsställe. Det problemet kan emellertid inte lösas lagstiftningsvägen, dvs. inte heller denna utredning anser att det går att närmare definiera fast driftsställe på ett bra sätt i lagen.

3.10 Konsekvenser av förslagen

Förslagen består i huvudsak av nya arbetsmiljöregler vid byggnads- och anläggningsarbete, föranledda av EG:s byggplatsdirektiv, samt en särskild bestämmelse om ansvar för samordning då byggnads- eller anläggningsarbete utförs på ett befintligt fast driftsställe.

Anpassningen till EG:s byggplatsdirektiv innebär relativt stora förändringar i de svenska arbetsmiljöreglerna om byggnads- och anläggningsarbete. Under utredningsarbetet har vi fått en del reaktioner från berörda intressenter om att det nya systemet verkar svårbegripligt. LO har också framfört att om lagstiftningen ändras så att byggherren kan avskriva sig ansvaret att planera, och därmed budgetera, för god arbetsmiljö är risken stor för att oseriösa eller svaga aktörer kommer att tillämpa onödigt slitsamma metoder och även sänka nivån på säkerhet.

Helt klart är att det kommer att krävas utbildningsinsatser och information, både hos Arbetsmiljöverket och inom branschen, angående de nya reglernas innebörd. Det är dock en ofrånkomlig konsekvens av att Sverige måste genomföra EG-direktivet på ett korrekt sätt. Det har för övrigt också sedan en längre tid funnits kritik över att det nuvarande systemet med samordningsansvar är otydligt. En förhoppning kan därför vara att det nya systemet, när det väl inarbetats, visar sig vara tydligare än det som gäller nu. Vidare kan framhållas att Sveriges Byggindustriers synpunkter i fråga om när byggherrens arbetsmiljöansvar skall gå över på en uppdragstagare har beaktats vid utformningen av förslaget till 3 kap. 7 § AML. Detta bidrar till att den nuvarande ordningen i branschen inte rubbas mer än nödvändigt. Det kan dock inte uteslutas att en viss anpassning av branschavtalen ändå kommer att behövas.

Bortsett från initiala utbildnings- och informationskostnader vid övergången till den nya regleringen kan inte några påtagliga

kostnadsökningar för företagen eller för Arbetsmiljöverket förutses. Visserligen kräver de nya reglerna att det skall finnas en arbetsmiljösamordnare vid byggnads- och anläggningsarbete. Byggherren har emellertid möjlighet att själv ta på sig den rollen, exempelvis vid mindre projekt där samordningsuppgifterna inte blir omfattande. I sådana situationer där det i stället bedöms nödvändigt att utse en särskild arbetsmiljösamordnare lär en motsvarande funktion ofta redan användas med dagens reglering, fast under någon annan benämning (exempelvis arbetsmiljöhandläggare eller samordningsansvarig).

Bestämmelsen om ansvar för samordning då byggnads- eller anläggningsarbete utförs på ett befintligt fast driftställe innebär att ansvaret för samordning klargörs i sådana situationer samt delas upp, så att den som typiskt sett har de bästa förutsättningarna att sköta uppgifterna också skall ha ansvaret för dessa. I praktiken innebär den nya regeln en skillnad i förhållande till nuvarande reglering endast i sådana fall där den som råder över det fasta driftsstället inte samtidigt är byggherre. Förslaget kan inte förväntas medföra några särskilda merkostnader eller andra olägenheter för vare sig företag eller myndigheter.

4 Arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst

4.1 Bedömning och förslag i korthet

Förslag: Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 3 kap. 19 § AML som innehåller en förpliktelse för den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst att i förfrågningsunderlaget lyfta fram arbetsmiljön och vid utformningen av underlaget se till att entreprenören har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen. Bestämmelsen gäller vid alla upphandlingar, såväl privata som offentliga, där det beräknade kontraktsvärdet uppgår till minst en miljon kronor exklusive mervärdesskatt. Bestämmelsen innehåller också en definition av vad som i detta sammanhang avses med inhämtande av anbud. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget och beräkningen av kontraktsvärdet.

I 7 kap. 7 § AML anges att Arbetsmiljöverket får meddela föreläggande eller förbud mot den som inhämtar anbud vid utförandet av en tjänst i strid med den nya bestämmelsen.

Vi har också övervägt om det skall införas bestämmelser i arbetsmiljölagen om ett generellt arbetsmiljöansvar för privata eller offentliga företag m.fl. som beställer en tjänst, men kommit fram till att det knappast går att på ett bra sätt avgränsa ett sådant ansvar till de fall där det verkligen kan anses motiverat. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del.

4.2 Uppdraget

Enligt uppdraget skall prövas om det är lämpligt att i arbetsmiljölagen, 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 (beställaransvar).

Vidare skall prövas om det – jämsides med eller som ett alternativ till regler om beställaransvar – är lämpligt att införa en skyldighet för den som upphandlar en tjänst att i upphandlingsunderlaget ställa krav på arbetsmiljön och även i övrigt ta hänsyn till arbetsmiljön för den som skall utföra arbetet.

Enligt utredningens direktiv skall vid prövningen hänsyn tas till gällande EG-regler om bl.a. icke-diskriminering, fri rörlighet och offentlig upphandling. Även förslagets effekter på avtalsrättens område skall beaktas. Det senare innebär att förslagets inverkan på de rättsliga relationerna mellan beställaren/upphandlaren och tjänsteleverantören skall beaktas.

4.3 Bestämmelser som har betydelse för vårt uppdrag

Arbetsmiljölagen innehåller bestämmelser om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt 1 kap. 2 § AML gäller lagen varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Undantaget är dock sådant arbete som utförs i arbetsgivares hushåll av arbetstagare som är över 18 år (1 kap. 4 §; vi har i delbetänkandet föreslagit att undantaget tas bort).

Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön (3 kap. 2 § AML), och arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö (3 kap. 1 a § AML). Därutöver ålägger arbetsmiljölagen vissa andra subjekt än arbetsgivare och arbetstagare ett skyddsansvar i vissa avseenden. Enligt 3 kap. 12 och 13 §§ AML gäller ansvaret för den som råder över ett arbetsställe, den som hyr in arbetskraft och den som upplåter en lokal. Ett ansvar som påminner om beställaransvaret finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete¹, där byggherren åläggs att upprätta en arbetsmiljöplan.

Den som beställer en tjänst utan att vara arbetsgivare har inget generellt arbetsmiljöansvar för den som utför tjänsten. Ett entre-

¹ AFS 1999:3.

prenadföretag har därför det fulla arbetsmiljöansvaret för sina anställda även när det gäller arbete som utförs på beställarens arbetsplats.

Nuvarande bestämmelser om gemensamt arbetsställe, samordningsansvar och projekteringsansvar beskrivs i kapitel 3 om *Samordning - genomförande av EG:s byggplatsdirektiv*, under avsnitt 3.3.1.

Bestämmelserna om skyddsansvar för inhyrd arbetskraft beskrivs i kapitel 2 om *Skyddsombudens tillträdesrätt och andra frågor*, avsnitt 2.10.2, och i kapitel 5 om *Informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft*, avsnitt 5.3.

4.4 EG-direktiv med anknytning till beställaransvar

De grundläggande EG-reglerna för säkerhet och hälsa i arbetet finns i rådets direktiv av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.² Regler om bl.a. skyldigheter för byggherren eller dennes ställföreträdare finns i rådets direktiv av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (byggplatsdirektivet).³ Dessa regler har genomförts i svensk rätt genom arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete.⁴ Enligt 10 § föreskrifterna finns bl.a. regler om vissa skyldigheter för byggherren, t.ex. när det gäller upprättande av arbetsmiljöplan. Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall se till att en arbetsmiljöplan upprättas eller finns tillgänglig innan byggarbetsplatsen etableras. Av de allmänna råden till 10 § framgår bl.a. att syftet med arbetsmiljöplanen är att få en grund för hur arbetsmiljöarbetet skall bedrivas samt att, ifråga om arbeten med särskild risk, erbjuda lösningar för hur förväntade faror skall kunna undvikas. Arbetsmiljöplanen blir på så sätt ett hjälpmedel för den enskilde entreprenören när han skall planera sin verksamhet för byggverksamheten. Innehållet i arbetsmiljöplanen behandlas i 11 § föreskrifterna. I de allmänna råden till paragrafen sägs bl.a. att "[f]ör planering av arbetet och skyddsorganisation under byggskedet är

² 89/391/EEG.

³ 92/57/EEG.

⁴ AFS 1999:3.

det lämpligt att, så långt förhållandena är kända, redan på anbudsstadiet redovisa arbetsmiljöplanen”.

4.5 Regler om offentlig upphandling

4.5.1 De nya upphandlingsdirektiven

EG-regler om offentlig upphandling finns i Europaparlamentets och rådets direktiv⁵ om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det klassiska direktivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv⁶ om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet).

De båda direktiven trädde i kraft den 30 april 2004 och skall vara genomförda i medlemsstaterna senast den 31 januari 2006. En proposition med förslag till lagstiftning som genomför direktiven i svensk rätt är aviserad till juni 2007. När den nya lagstiftningen träder i kraft (under 2008) upphävs lagen⁷ om offentlig upphandling.

I beaktandesats 34 i det klassiska direktivet sägs att ”[g]ällande 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”. Motsvarande bestämmelse finns i beaktandesats 45 i försörjningsdirektivet.

Vad som sägs i beaktandesatserna fångas upp av artikel 27 i det klassiska direktivet och artikel 39 i försörjningsdirektivet. Enligt artiklarna *får* en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet vid upphandling av byggtreprenader eller tjänster i förfrågningsunderlaget upplysa om var leverantörerna kan få information om sina skyldigheter beträffande bl.a. arbetarskydd och arbetsvillkor. Medlemsstaterna har rätt att bestämma att sådan upplysning *skall* lämnas.

Om en sådan upplysning lämnas, skall myndigheten eller enheten kräva av leverantörerna att de bekräftar att anbudet utformats med hänsyn till bl.a. bestämmelser om arbetarskydd och arbetsvillkor som gäller på den plats där arbetet skall utföras.

⁵ 2004/18/EG av den 31 mars 2004.

⁶ 2004/17/EG av den 31 mars 2004.

⁷ SFS 1992:1528.

Enligt artikel 26 i det klassiska direktivet och artikel 38 i försörjningsdirektivet är det tillåtet för en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet att ställa särskilda krav på hur ett upphandlingskontrakt skall fullgöras, under förutsättning att kraven inte strider mot gemenskapsrätten och anges i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget. I artiklarna nämns särskilt att sådana krav får omfatta bl.a. sociala hänsyn.

I en lagrådsremiss med förslag till ny upphandlingslagstiftning föreslås att de för upphandlande myndigheter och upphandlande enheter valfria reglerna i artiklarna 26 och 27 i det klassiska direktivet och 38 och 39 i försörjningsdirektivet skall införas i svensk rätt. Däremot föreslås inte någon skyldighet att lämna upplysningar om var information om arbetsmiljölagstiftning m.m. ges.

4.5.2 Upphandlingsutredningen 2004

Upphandlingsutredningen har i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2⁸ bl.a. föreslagit ett slopande av bestämmelsen om att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter får ställa särskilda krav på hur ett upphandlingskontrakt skall fullgöras. Utredningen föreslår i stället en generell bestämmelse som bl.a. innebär att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter *bör* ställa bl.a. sociala krav vid upphandling, i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. De krav som ställs skall vara förenliga med gemenskapsrätten och anges i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget. Betänkandet har remissbehandlats och bereds vidare inom Regeringskansliet.

4.5.3 Antidiskrimineringsvillkor

En förordning om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt trädde i kraft den 1 juli 2006.⁹ Genom förordningen åläggs vissa statliga myndigheter att i sina upphandlingskontrakt uppställa villkor som syftar till att motverka diskriminering hos leverantören. Antidiskrimineringsvillkoret är ett villkor för hur ett uppdrag skall genomföras. Villkoret skall vara kontrollerbart samt förenat med

⁸ SOU 2006:28.

⁹ SFS 2006:260.

en sanktion. För att ge myndigheter som omfattas av förordningen vägledning har Nämnden för offentlig upphandling utarbetat allmänna råd.¹⁰

4.6 ILO:s konvention nr 94

Konventionen nr 94 angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part antogs av ILO:s allmänna konferens den 29 juni 1949. Samtidigt med konventionen antogs en rekommendation, nr 84 angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part. Sverige har inte ratificerat konventionen. Konventionens syfte är att motverka social dumping vid offentlig upphandling, dvs. att arbetsvillkor försämrats till följd av konkurrens vid anbudsgivning.

Konventionen kräver att offentliga beställare skall se till att upphandlingskontrakt innehåller särskilda s.k. arbetsklausuler som tillförsäkrar arbetstagare lön och andra arbetsvillkor som ligger i nivå med vad som följer av den lag eller de kollektivavtal som tillämpas där arbetet utförs. Den leverantör som är part i kontraktet åtar sig att tillämpa vissa villkor på den arbetskraft som anlitas för att fullgöra kontraktet.

Konventionen kräver vidare att offentliga beställare skall vidta lämpliga åtgärder för att tillförsäkra arbetskraften rimliga och rättvisa arbetsmiljöförhållanden, om tillämpliga sådana regler saknas.

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 togs frågan upp om ILO:s konvention nr 94 kunde anses förenlig med det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet. Den slutsats som utredningen drog var att det i dagsläget får anses osäkert om en tillämpning av de krav konventionen ställer är förenliga med upphandlingsdirektiven och andra gemenskapsrättsliga regler. En annan sak är om en svensk ratifikation ändå kan vara lämplig.¹¹

Det kan noteras att utredningen när det gäller konventionens krav på rimliga och rättvisa arbetsmiljöförhållanden konstaterade att arbetsmiljölagen i sin helhet är tillämplig på arbetstagare som är utstationerade enligt utstationeringslagen.¹²

¹⁰ De allmänna råden NOU 2006:1 återfinns på NOU:s nätsida.

¹¹ SOU 2006:28 s. 31.

¹² SOU 2006:28 s. 350.

ILO-kommittén har i sitt remissyttrande över slutbetänkandet Nya upphandlingsregler 2 anfört att eftersom det inte kan anses finnas några säkra ratificeringshinder bör, med hänsyn till Sveriges åtaganden mot ILO, ILO-konventionen ratificeras. Arbetsgivarföreträdarna i kommittén hade en avvikande uppfattning och avgav ett särskilt yttrande.¹³ Svenskt Näringsliv framförde såväl rättsliga som sakliga invändningar mot en ratifikation av konventionen.

4.7 Dansk lagstiftning

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

Översatt till svenska har paragrafen följande lydelse.

33 a § Den som upphandlar en tjänst skall vid utarbetandet av sitt förfrågningsunderlag tillse att hänsyn tas till säkerheten och hälsan i samband med utförandet av uppdraget. Upphandlaren skall vidare sörja för att förfrågningsunderlaget innehåller relevant information om särskilda, väsentliga arbetsmiljöförhållanden som är förbundna med utförandet av uppdraget så att den som utför uppdraget får kännedom härom.

Upphandlaren skall i övrigt medverka till att det upphandlade uppdraget kan utföras under fullt försvarbara säkerhets- och hälsomässiga förhållanden av den arbetsgivare som har fått uppdraget tilldelat.

¹³ ILO-kommitténs yttrande 2006-08-18, dnr 8/2006.

Vidare finns Beskaeftigelseministeriets bekendtgørelse nr 1109 av den 17 december 2001. Bekendtgørelsen innehåller ett antal bestämmelser om tillämpningen av de skyldigheter som gäller enligt arbejdsmiljøloven i samband med upphandling av tjänster. Den omfattar skriftliga anbudsfrågor som rör tjänster som upphandlas av privata och offentliga upphandlare där upphandlingen gäller en miljon danska kronor eller mer. Av 2 § bekendtgørelsen framgår att upphandlarens ansvar inte innebär några ändringar i det ansvar arbetsgivaren har enligt arbejdsmiljøloven.

4.8 Finsk lagstiftning

Lagen¹⁴ om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlåtande av utomstående arbetskraft trädde i kraft den 1 januari 2007. Syftet med denna lag är att bekämpa den ekonomiska gråzonen och främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor. Vidare skall lagen för företag och offentligrättsliga sammanslutningar skapa förutsättningar att säkerställa att företag som med dem ingår avtal om hyrd arbetskraft och underleverans fullgör sina lagstadgade förpliktelser såsom avtalsparter och arbetsgivare. Beställaren skall vara skyldig att utreda en sådan avtalsparts bakgrund med vilken beställaren ingår avtal om anlåtande av inhyrd arbetskraft eller underleverantörsarbete. Beställarens avtalspart är skyldig att lämna uppgifterna till beställaren och beställaren skall begära dem av avtalsparten.¹⁵

Lagen tillämpas på arbete som utförs i Finland. Lagen är tillämplig om det utförda arbetet av den inhyrda arbetskraften tar mer än tio arbetsdagar eller om värdet av vederlaget för underleverantörsavtalet överskrider 7 500 euro.

I förarbetena till lagstiftningen som genomför det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet¹⁶ i finsk rätt säger man sig ha uppfyllt villkoren i ILO:s konvention nr 94 om arbetsklausuler i kontrakt där en offentlig myndighet är part – som Finland har ratificerat – genom en ny bestämmelse. Enligt lagens 50 §, som primärt genomför de fakultativa bestämmelserna i artikel 27 i det klassiska direktivet och artikel 39 i försörjningsdirektivet, skall den

¹⁴ 1233/2006.

¹⁵ RP 114/2006 s. 1 och 15.

¹⁶ RP 50/2006 rd s. 97-98.

upphandlande enheten kräva att anbudsgivarna bekräftar att de utformat sina anbud med hänsyn till de skyldigheter gällande bl.a. arbetarskydd och anställningsförhållanden som avses i paragrafen. Lagen trädde i kraft den 1 juni 2007.

4.9 Tidigare utredningar och förslag

4.9.1 Uppdragsgivares ansvar har utretts tidigare

Frågan om arbetsmiljöansvar för beställare av tjänsteentreprenader togs upp redan i Arbetsmiljökommisionens betänkande *Arbete och Hälsa*, men då som en fråga om uppdragsgivarens ansvar.¹⁷ Enligt betänkandet borde en översyn av arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe m.m. sträva efter att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivaransvaret, så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för myndighetens förelägganden och beslut.

I den översyn av arbetsmiljölagen som sedan gjordes 1993 togs frågan upp om ett särskilt skyddsansvar för uppdragsgivare. De förslag som regeringen då lämnade om ansvar för den som råder över ett arbetsställe och om samordningsansvar innebar ett tydligare ansvar vad gäller förhållandena för dem som utför arbete inom ramen för en entreprenad (nuvarande bestämmelser i 3 kap. 7 § och 3 kap. 12 § första stycket AML). Här ingick både entreprenadanställda och entreprenörer som var ensamföretagare.

Ett särskilt skyddsansvar för den som hyr in arbetskraft infördes också i 3 kap. 12 § andra stycket AML. Bestämmelsen avsåg skyldighet för den som i sin verksamhet anlitar utlyrd arbetskraft att vidta de skyddsåtgärder som behövs.

Ett särskilt skyddsansvar för uppdragsgivare ansågs däremot inte lämpligt att införa i arbetsmiljölagen. Entreprenörens arbete ansågs inte utgöra ett led i den ordinarie verksamheten. Skälet till att man anlidade en entreprenör bedömdes bero på att uppdragsgivaren själv saknade kunskaper om hur arbetet i sak skulle utföras och vilken utrustning som skall användas. Regeringen ansåg då inte att det var lämpligt att uppdragstagare fördes in under arbetsgivaransvaret genom att arbetstagarbegreppet utsträcktes utöver det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Det framhölls även att det måste finnas

¹⁷ SOU 1990:49 s. 101.

möjlighet för privatpersoner att anlita specialistföretag m.m. utan att för den skull bli arbetsmiljöansvariga i förhållande till den som anlitas.¹⁸

4.9.2 Arbetsmiljöverkets förslag till beställaransvar

Arbetsmiljöverket lämnade 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 länder utanför EU. Analysen skulle bl.a. belysa om den nya situationen medfört behov av nya regler.

Arbetsmiljöverket konstaterade i rapporten att det i olika avseenden fanns svårigheter i arbetsmiljötillsynen av utländska entreprenörer och framförde att det saknades möjligheter att rikta krav mot byggherren på säkerhetsförebyggande åtgärder, såvida det inte gällde en samordningsfråga. Arbetsmiljöverket föreslog därför att det skulle göras ett tillägg i utredningsdirektivet till Utredningen om arbetsmiljölagen att utreda frågan om det i tredje kapitlet arbetsmiljölagen kunde införas ett särskilt beställaransvar. Därefter har Arbetsmiljöverket utvecklat sina synpunkter när det gäller ansvar för upphandling och beställaransvar.

4.10 Bör det införas ett särskilt arbetsmiljöansvar för den som beställer eller handlar upp en tjänst?

4.10.1 Bakgrund och problembild

Som framgår av utredningens direktiv har under de senaste åren ett ökat anlitage av entreprenörer och underentreprenörer skett som alternativ till egen anställd arbetskraft. Detta gäller inom många olika branscher, t.ex. bygg- och anläggningsbranschen och service-näringarna. Det bör klargöras att med begreppet entreprenör menas i detta sammanhang den som i sin verksamhet utför ett uppdrag för annans räkning.

Under utredningsarbetet har flera intressenter framhållit olika svårigheter med att införa ett generellt beställaransvar och de

¹⁸ Prop. 1993/94:186 s. 35 och 36.

gränsdragningsproblem som kan uppstå mot de andra typer av skyddsansvar som regleras i 3 kap. AML. Vi har också fått en del beskrivningar av hur den praktiska problematiken kring arbetsmiljöfrågor i samband med beställning av tjänster kan se ut, varav några exempel följer här.

Det förekommer att beställare inom åkeribranschen styr arbetsförhållandena för åkarna vid lastning av gods samt när det gäller kör- och vilotider. Dessa båda faktorer påverkar i hög grad åkarnas arbetssituation, och trafiksäkerheten är i dessa avseenden därmed också en arbetsmiljöfråga. Att en beställare ställer tuffa krav på snabba varuleveranser medför att åkaren tvingas arbeta under tidspress, vilket i sig kan skapa en ohälsosam arbetsmiljö för åkaren.

Beställaren kan ha satt för snäva tidsramar så att arbetet inte kan genomföras på ett sunt sätt. Vid upphandling av t.ex. spårtrafik består i regel den upphandlade delen av själva trafikutövandet. Det innebär att beställaren tillhandahåller fordon och den infrastruktur som krävs i form av spår, stationer och personalutrymmen. Den enskilde entreprenören har därför svårt att påverka brister i beställarens egendom.

Arbetsmiljöverket har redovisat en mängd exempel på att det inom flera branscher förekommer att beställaren styr arbetsmiljön för entreprenören och dennes anställda, vilket kan medföra problem. Här nämns områden som färdtjänst, vård och omsorg, åkeribranschen samt renhållning och återvinning. I dessa situationer kan de företag eller kommuner som upphandlar en entreprenad för att utföra en tjänst bestämma sättet för utförandet av uppdraget så att entreprenören i praktiken inte kan ta erforderlig hänsyn till arbetsmiljön.

När utomstående entreprenörer anlitas står det klart att viktiga förutsättningar för en god arbetsmiljö skapas redan i samband med projekteringen och planeringen av arbetet. Det är i sådana fall ofta beställaren av tjänsten som har de bästa möjligheterna att på olika sätt påverka arbetsmiljön. Brister vid planeringsstadiet kan många gånger leda till arbetsmiljöbrister för dem som skall utföra uppdraget. Det hänger samman med att entreprenadföretaget i olika hänseenden är beroende av beställaren, bl.a. när det gäller tidsplaneringen.

Grundprincipen enligt arbetsmiljölagen är att det är arbetsgivaren som har ansvaret för arbetsmiljön i förhållande till de egna arbetstagarna. I 3 kap. AML förekommer dock ett skyddsansvar för

vissa andra subjekt än arbetsgivare och arbetstagare. Ett sådant ansvar gäller bl.a. för den som råder över ett arbetsställe, den som hyr in arbetskraft, den som upplåter en lokal samt den samordningsansvarige. En särskild skyldighet för den som låter utföra byggnads- och anläggningsarbete att upprätta en arbetsmiljöplan finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete.

När det gäller entreprenadanställda finns det inget arbetsmiljöansvar av mera generell slag för en beställare i förhållande till de anställda på entreprenadföretaget. Arbetsgivaren i ett entreprenadföretag har således det fulla arbetsmiljöansvaret för sina anställda även när det gäller arbete som utförs på beställarens arbetsplats. Undantag gäller dock enligt bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket AML, enligt vilken den som råder över ett arbetsställe har ett ansvar för *anordningar* på arbetsstället, till skydd för alla som arbetar där utan att vara arbetstagare hos denne.

Vår slutsats är att den nuvarande situationen som helhet inte är tillfredsställande. Det finns ett behov av att förstärka skyddet och förbättra arbetsmiljön för den som arbetar i ett entreprenadföretag och som i sin arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av beställarföretaget. Frågan är hur detta behov lämpligen kan tillgodoses.

4.10.2 Bör problemen lösas genom ett generellt beställaransvar?

När frågan om ett generellt beställaransvar övervägs är det naturligt att ta som utgångspunkt att arbetsmiljöansvaret bör placeras hos den som råder över arbetsstället och som också har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder som rör arbetsmiljön. Det är viktigt att ansvaret ligger hos den som har kompetens, resurser och praktiska möjligheter att lösa problemen. Denne kan många gånger vara beställaren, men det behöver inte alltid vara så. Det behöver alltså för olika situationer redas ut hos vem ansvaret bör ligga. En beställare som inte har förutsättningar att ta arbetsmiljöansvaret bör inte heller åläggas detta.

Det är således tydligt att en regel om generellt beställaransvar behöver vara nyanserad så att den träffar bara de fall då ett beställaransvar verkligen är motiverat. Annars riskerar regleringen att motverka sitt syfte genom att tunna ut det ansvar för arbetsmiljön som alltid bör finnas. Därmed kommer det emellertid

att uppstå svårigheter att dels bestämma vilka dessa fall är, dels utforma en sådan regel på ett stringent, klart och lättbegripligt sätt. Vidare måste det dras en gräns mot de andra typer av skyddsansvar som regleras i 3 kap. AML.

Det har i föregående avsnitt redovisats ett antal branscher och situationer där ett beställaransvar kan anses motiverat. Det går dock inte att på ett tydligt och klart sätt sammanfatta just sådana fall i en generell lagtext. Mot bakgrund av att det inte heller kan komma i fråga att ställa upp ett beställaransvar för alla situationer, har vi kommit till slutsatsen att gränsdragningsproblemen är så stora att lösningen på de problem som finns inte kan vara en lagstiftning av det här slaget.

4.10.3 Finns det något annat sätt att förstärka skyddet för entreprenadanställda?

Utredningsdirektiven pekar som nästa fråga ut 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.

Vi har tidigare konstaterat att det finns ett behov av att förstärka skyddet och förbättra arbetsmiljön för den som arbetar i ett entreprenadföretag och som i sin arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av beställarföretaget. Vi menar att det vore av värde att ställa krav på att arbetsmiljöfrågorna uppmärksammas i samband med upphandlingar. En sådan skyldighet skulle visserligen inte vara lika ingripande som ett beställaransvar, men den skulle leda till att större vikt redan i ett tidigt skede läggs vid entreprenörens möjligheter att uppfylla sitt arbetsmiljöansvar. Man kan som en ytterligare effekt utgå från att följderna av den större uppmärksamheten vid upphandlingen blir att frågorna i många fall får ett större genomslag i uppdragsavtalen, vilket ur arbetsmiljösynpunkt får betraktas som en positiv effekt.

Vi har med utgångspunkt från den danska lagstiftningen på området övervägt hur en sådan skyldighet bör utformas och vilka förpliktelser den bör lägga på beställaren. Det kan till en början slås fast att det saknas skäl att begränsa skyldigheten till vissa sektorer eller vissa branscher. Skyldigheten bör alltså gälla vid alla typer av upphandlingar. Däremot finns det skäl att undanta upphandlingar av mindre värde. Därigenom undantas de flesta privatpersoners

upphandlingar från skyldigheten. Vi föreslår att gränsen sätts vid upphandlingar där kontraktsvärdet exklusive mervärdesskatt kan beräknas uppgå till minst en miljon kr. Det kan givetvis uppkomma frågor om hur kontraktsvärdet i gränsfall skall beräknas. När det gäller den närmare beräkningen av kontraktsvärdet föreslår vi därför att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket bemyndigas att utfärda föreskrifter om detta. Det kan i sammanhanget erinras om att det för den offentliga upphandlingens del finns bestämmelser om beräkningen av kontraktsvärden i lagen¹⁹ om offentlig upphandling och i förordningen²⁰ om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt samt i art. 9 i det klassiska direktivet och art. 17 i försörjningsdirektivet.

Förslaget tar sikte på upphandling i konkurrens, dvs. när flera uppmanas att på grundval av ett förfrågningsunderlag ge anbud på utförande av en tjänst. Vi bedömer att det främst är i de situationerna som det kan finnas risk för att arbetsmiljöfrågorna blir eftersatta.

Vi föreslår inte någon längre gående skyldighet för beställaren än att denne i förfrågningsunderlaget skall beakta att de personer som skall utföra arbetet inte får utsättas för risker för ohälsa och olycksfall. I detta ligger normalt att förfrågningsunderlaget måste ange vilka särskilda arbetsmiljörisiker som är knutna till utförandet av arbetet och som särskilt måste beaktas. Avsikten är inte att införa någon omfattande undersökningsplikt för beställaren. Beställaren bör vara skyldig att ange de arbetsmiljörisiker som denne känner till eller rimligen bör känna till. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket bör bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget.

Det bör påpekas att förslaget inte innebär någon förskjutning av arbetsmiljöansvaret i sig. Detta kommer även i fortsättningen att åvila arbetsgivaren, dvs. entreprenören. Den skyldighet som läggs på beställaren innebär en skyldighet att i förfrågningsunderlaget lyfta fram arbetsmiljön och se till att entreprenören har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen. Vi har också övervägt ett direkt ansvar för beställaren i förhållande till utföraren av uppdraget – enligt dansk modell – men kommit fram till att detta inte vore lämpligt för svenska förhållanden eftersom det skulle riskera att leda till en oklar ansvarsfördelning mellan

¹⁹ SFS 1992:1528.

²⁰ SFS 2006:260.

beställare och entreprenör. Ett sådant ansvar bör därför inte föreskrivas.

Eftersom förslaget innebär att det ställs nya krav på förfrågningsunderlaget vid alla större upphandlingar är det nödvändigt att bedöma vad som gäller inom området för offentlig upphandling, eftersom det där redan finns ett omfattande regelverk som bygger på EG-lagstiftning.

En regel av det slag som vi nu föreslår innebär inte att några nya skyldigheter i fråga om arbetsmiljön läggs på tjänsteleverantören i samband med utförandet av arbetet. Denne är liksom tidigare som arbetsgivare ansvarig för att arbetsmiljölagens regler iakttas. Syftet med den föreslagna regleringen i denna del är att tydliggöra och uppmärksamma detta ansvar i upphandlingssituationen. Sett ur det perspektivet kan det inte bli fråga om några anpassningsproblem i förhållande till regelverket om offentlig upphandling.

Det torde vara nödvändigt att i upphandlingslagstiftningen hänvisa till den regel i arbetsmiljölagen som vi nu föreslår, så att upphandlingslagarna inom sitt område ger klart besked om vad som gäller. Eftersom det för tillfället är något osäkert vilka regler på upphandlingsområdet som kommer att gälla, avstår vi dock från att lämna något konkret sådant förslag. Vårt uppdrag omfattar för övrigt inte att föreslå ändringar i reglerna om offentlig upphandling. Det kan tilläggas att vi – trots det nyss sagda – har övervägt om den regel vi föreslår rätteligen bör placeras i upphandlingslagstiftningen i stället för i arbetsmiljölagen. Vi menar dock att regeln bör utformas som en generell arbetsmiljöregel som därför hör hemma i arbetsmiljölagen. I annat fall skulle hela området för privata upphandlingar falla utanför regleringen. Detta skulle strida mot den grundläggande principen att arbetsmiljöbestämmelser skall gälla lika för offentliga och privata arbetsgivare.

Det kan tilläggas att den möjlighet som ges enligt artikel 27 i det klassiska direktivet och artikel 39 i försörjningsdirektivet, att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter/enheter att upplysa om var information om arbetsmiljöbestämmelser kan hämtas, inte innebär någon garanti för att den upphandlade tjänsten kan utföras på ett säkert sätt ur arbetsmiljösynpunkt. Den information som avses i dessa upphandlingsbestämmelser handlar nämligen bara om var uppgift om skyldigheter enligt arbetsmiljöbestämmelser m.m. som är tillämpliga vid utförandet av det aktuella arbetet finns att få, inte om de konkreta arbetsmiljöriskerna i det enskilda fallet.

Professor Niklas Bruun har särskilt utrett den föreslagna regelns förenlighet med EG-rätten (se utlåtandet i bilaga 5). Hans slutsats är att förslaget svårligen kan komma att strida mot EG-rätten, utan att bestämmelsen tvärtom stöder de centrala målsättningarna med upphandlingsregleringen i EU.

4.11 Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär en skyldighet för beställaren att i förfrågningsunderlaget beakta att de personer som skall utföra arbetet inte får utsättas för risker för ohälsa och olycksfall. I detta ligger normalt att förfrågningsunderlaget måste ange vilka särskilda arbetsmiljöproblem som kan förekomma i verksamheten och som särskilt måste beaktas. Det innebär en form av informationsskyldighet för den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst.

Den enskilde entreprenören som utför arbetet har fortfarande kvar sitt arbetsgivaransvar och bestämmelsen innebär i sig ingen förnyad skyldighet för denne. Förslaget kan dock innebära att denne i ett tidigt skede får information om de arbetsmiljörisker som kan finnas där arbetet skall utföras. Kostnader för t.ex. särskild skyddsutrustning eller skyddsanordning kan då räknas in i planeringen av arbetet redan då anbudet utformas. Detta har betydelse särskilt för små företag, som har små möjligheter att hålla en hög beredskap för olika slags arbetsmiljörisker i verksamheten.

Det kan också innebära effektivitetsvinster att *ett* företag, dvs. beställaren, gör den första bedömningen av vilka arbetsmiljörisker som är knutna till arbetet och redovisar detta, i stället för att varje enskilt företag som skall lämna ett anbud behöver göra detta. Typiskt sett bör alltså förslaget också på detta sätt gynna små företag, eftersom de ofta kan förväntas vara anbudsgivare och därmed ha nytta av att beställaren – i många fall ett större företag, stat, kommun e. dyl. – skall tillhandahålla den aktuella informationen.

Efterlevnaden av den nya bestämmelsen omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsyn. Arbetsmiljöverket får möjlighet att meddela förelägganden och förbud enligt 7 kap. 7 § AML mot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 19 § AML. Förslaget kan dock inte förväntas leda till några direkt ökade kostnader för verket utöver utarbetandet av nya föreskrifter på området.

Vi kan konstatera att det redan i dag i viss utsträckning ställs särskilda arbetsmiljövillkor i samband med utarbetandet av ett förfrågningsunderlag. Om parterna, dvs. entreprenören och beställaren, väljer att träffa avtal om sådana villkor kan parterna även bli avtalsrättsligt bundna att följa lagen. Underlåtenhet att tillämpa arbetsmiljölagen kan då komma att betraktas som ett avtalsbrott, med risk för hävning och skadeståndspåföljd.

5 Informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft

5.1 Bedömningen i korthet

Bedömning: I enlighet med uppdraget har vi prövat om det i arbetsmiljölagen bör föreskrivas en skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön. Vår bedömning är att en sådan bestämmelse inte behövs.

5.2 Uppdraget

Den aktuella frågan är att pröva om det är lämpligt att komplettera bestämmelserna i arbetsmiljölagen med en särskild skyldighet för inhyrare av arbetskraft att informera uthyraren om risker i arbetsmiljön och om åtgärder som vidtas för att motverka dessa.

5.3 Den nuvarande regleringen och dess bakgrund

Av 3 kap. 12 § andra stycket AML framgår följande.

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

Bestämmelsen infördes 1994. Här gjordes en särskild reglering för dem som hyr in arbetskraft. Denna lagreglering gjordes efter det att en definition om inhyrd arbetskraft införts i 2 § lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft med följande lydelse.

Med uthyrning av arbetskraft avses ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till beställarens verksamhet.

I förarbetena till arbetsmiljölagen anges bl.a. följande motivering till det särskilda skyddsansvaret för inhyrd arbetskraft.

Inhyrd arbetskraft är inordnad i verksamheten och står under arbetsledning på ett sätt som gör att de i mångt och mycket är att jämställa med arbetstagare i denna verksamhet. Detta skiljer dem i många fall från entreprenadanställda som utför arbete på arbetsstället. Sådant arbete är typiskt sett inte inordnat i verksamheten på arbetsstället. (---) Ansvaret för inhyrd arbetskraft bör (---) vara så utformat att det ger en vid grund för alla de åtgärder som avser arbetet på det främmande arbetsstället. Ansvaret bör motsvara arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, dock begränsat till det aktuella arbetet på det främmande arbetsstället. En sådan begränsning är naturligtvis nödvändig, eftersom arbetsgivaransvar kommer att gälla jämsides med inhyrarens ansvar. Krav mot arbetsgivaren kan behöva ställas när det bl.a. gäller långsiktiga åtgärder, såsom utbildning och rehabilitering. Den nödvändiga avgränsningen av det föreslagna skyddsansvaret framgår av att det avser de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet. Det bör naturligtvis så långt som möjligt klaras ut **mellan uthyrare och inhyrare** vilka skyldigheter var och en har, t.ex. när det gäller sådan arbetsutrustning som medförs av arbetstagaren.¹

Av 3 kap. 2 a § AML framgår bl.a. att varje arbetsgivare är skyldig att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) är preciserat i särskilda föreskrifter² och av 1 § i föreskrifterna framgår att de gäller alla arbetsgivare och att med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft. Av kommentartexten till 1 § framgår följande.

Den som anlitar inhyrd personal är skyldig att – i fråga om det arbete som inhyrningen gäller – följa föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det kan exempelvis gälla att undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner.

Av ett internt tillsynsdokument³ som Arbetsmiljöverket utarbetat år 2004 för hjälp till tolkning av bestämmelserna framgår att den som hyr in arbetskraft likställs med arbetsgivare. Vidare sägs att ”Detta är en konsekvens av att lagstiftaren i förarbetena till 3 kap. 12 § AML uttryckt att inhyrarens arbetsmiljöansvar i huvudsak bör motsvara arbetsgivarens ansvar. Både arbetsgivare och inhyrare ska alltså bedriva SAM för den inhyrda personalen. Det är därför viktigt att de på förhand kommer överens om vad var och en rent

¹ Prop. 1993/94:186, s. 34-35.

² AFS 2001:1.

³ Siöcrona, Carin, SAM vid personaluthyrning, vägledningpromemoria utarbetad inom Arbetsmiljöverket, (CTO 2004/16295) april 2004.

praktiskt ska göra för att förebygga ohälsa och olycksfall för denna personal”.

Arbetsmiljöverket har under år 2004 tagit fram informationsmaterial till företagen, där det beskrivs vad uthyrare och inhyrare är skyldiga att göra.⁴

I nuvarande avtal mellan Bemanningsföretagen och LO-förbunden, som gäller fram till den 30 april 2007, framgår av 14 § att bemanningsföretagen skall verka för att beställaren vidtar och informerar om de skyddsåtgärder som erfordras vid arbete inom beställarens område. Bemanningsföretagen har vidare tagit fram etiska regler som utgår ifrån att bemanningsföretaget har kunskap om de lagar och regler som gäller på arbetsmarknaden och i tillämpliga kollektivavtal. Arbetsgivaren skall enligt reglerna bl.a. ha kännedom om kundernas förhållanden och alltid på förhand avtala med kunden om ekonomiska villkor, uppdragsvillkor och arbetsmetoder.

5.4 Aktuella EG-regler

Direktivet 91/383/EEG⁵ som handlar om arbetstagare med tidsbegränsade eller tillfälliga anställningsförhållanden är ett minimidirektiv som utgör en komplettering till bl.a. ramdirektivet när det gäller arbetstagare som är tillfälligt anställda eller som arbetar i tillfälligt anlitade utomstående företag. Direktivet gäller enligt artikel 1.1 anställningar som är begränsade till en viss tid, en viss uppgift eller inträffandet av en speciell händelse. Enligt artikel 1.2 gäller direktivet också tillfälliga anställningsförhållanden mellan ett företag som hyr ut arbetskraft och arbetstagaren, som får i uppdrag att arbeta för och under kontroll av ett företag och/eller en verksamhet som tar hans tjänster i anspråk.

Beträffande uthyrning gäller direktivet endast den situationen att anställningen hos uthyrarföretaget är begränsad till den tid uthyrningen varar.⁶ När det gäller anställningar på s.k. atypiska villkor dvs. olika former av deltidsarbete, tidsbegränsade anställningar, säsongarbete m.m. har EG-domstolen tillämpat en vidsträckt tolkning av arbetstagarbegreppet. Längden av arbetet har ingen

⁴ ADI 538, Personaluthyrning.

⁵ Rådets direktiv om komplettering av åtgärderna för att främja förbättringar av säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare med tidsbegränsat anställningsförhållande eller tillfälligt anställningsförhållande.

⁶ SOU 1993:81 s. 77.

betydelse när det gäller arbetstagarbegreppet, men kan få betydelse när det gäller uppehållstillstånd och sociala förmåner.⁷

I inledningen till direktivet anges att syftet är att säkerställa att arbetstagare med ett tidsbegränsat eller ett tillfälligt anställningsförhållande skall tillförsäkras samma skyddsnivå som övriga arbetstagare på arbetsplatsen avseende säkerhet och hälsa.

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

I artikel 7.1 stadgas att innan arbetstagare med ett anställningsförhållande som beskrivs i artikel 1.2 tas i anspråk skall inhyraren informera uthyrningsföretaget om bl.a. de yrkeskunskaper som krävs och om karaktären av det arbete som skall utföras. Uthyrningsföretaget skall lämna informationen vidare till arbetstagarna.

I betänkandet som föregick 3 kap. 12 § andra stycket anges att utredningens förslag i hög grad överensstämmer med de direktiv (bl.a. 91/383/EEG) som redovisats vad gäller inhyrd och inlånad arbetskraft.⁸ Frågan berördes inte i propositionen till lagändringen.

5.5 Överväganden och bedömning

Av direktiven till utredningen framgår att det aktuella problemet skulle vara att det i tillsynen visat sig finnas brister i kommunikationen mellan inhyrare av personal och uthyrare (t.ex. bemanningsföretag). Det kan vara svårt för uthyraren av personal att bedöma vilken utbildning och kompetens som behövs för ett visst arbete med hänsyn till riskerna. Den bristande kommunikationen kan i sin tur leda till olycksfall eller ohälsa för den berörda personalen.

Arbetarskyddsstyrelsen anförde i en skrivelse till regeringen i juni 1999 att bestämmelserna i 3 kap. 12 § andra stycket borde kompletteras med en upplysningsskyldighet för inhyraren i förhållande till uthyraren. Detta berodde på att det i praktiken var svårt för arbetsgivaren att uppfylla sitt ansvar, eftersom denne inte alltid har tillräcklig kännedom om vilka risker som finns i det arbete som den uthyrda arbetskraften utför.

⁷ EU och arbetsrätten, s. 152.

⁸ SOU 1993:81 s. 98.

Sedermera har emellertid Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) kommit. Av 1 § i föreskrifterna framgår att bestämmelserna gäller alla arbetsgivare och att med arbetsgivare likställs de som hyr in arbetskraft. Arbetsmiljöverket har under år 2004 uttalat att både arbetsgivare och inhyrare ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete för den inhyrda personalen. Häri ingår bl.a. att undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker, vidta åtgärder och ge instruktioner.

Det bör i sammanhanget också beaktas att det nu behandlade problemet rör den direkta relationen mellan inhyrare och uthyrare. Denna relation regleras primärt av avtalet dem emellan, och avtalsrättsligt har parterna en ömsesidig upplysningsplikt när det gäller viktiga förhållanden, vilket följer av den allmänna lojalitetskyldigheten inom ramen för ett avtalsförhållande. Upplysningsplikten kan vara uttrycklig eller underförstådd.

Det kan alltså konstateras att det redan finns föreskrifter som behandlar det problem som anges i våra direktiv. Det har inte framkommit något under utredningsarbetet som tyder på att den befintliga regleringen är otillräcklig. Även om en uttrycklig lagreglerad skyldighet för inhyrare att informera uthyrare om risker i arbetet möjligen på ett tydligare sätt skulle lyfta fram problemet, så är detta knappast ett tillräckligt skäl för att lagstifta i frågan. Vi menar att en sådan lagregel inte behövs, och lägger därför inte fram något förslag i denna del.

Det kan också tilläggas att vi i kapitel 4 föreslår en ny bestämmelse i 3 kap. 19 § AML. Bestämmelsen innebär en form av informationsskyldighet för den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst att i förfrågningsunderlaget lyfta fram vilka särskilda arbetsmiljöproblem som kan förekomma i verksamheten.

6 Tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet

6.1 Bedömningen i korthet

Bedömning: I enlighet med uppdraget har vi övervägt om några ändringar i arbetsmiljölagen behöver göras för att särskilt komma åt arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige. En effektiv tillsyn av dessa företag kan emellertid enligt vår bedömning ske med stöd av nuvarande arbetsmiljölagsstiftning.

Vi anser inte heller att några nya bestämmelser bör införas i arbetsmiljölagen om verkan av föreläggande eller förbud som rör företag som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet. Vi har inte heller funnit anledning att föreslå att förelägganden och förbud skall kunna knytas till viss lokal eller viss anordning.

6.2 Uppdragets olika delar

Uppdraget beskrivs i direktiven till utredningen i två olika delar. Den första delen gäller om ändringar i arbetsmiljölagen bör göras som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige. Den andra delen gäller om ändringar bör göras i arbetsmiljölagen som möjliggör en effektivare tillsyn av företag 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 ett visst företag bör enligt direktiven prövas i detta sammanhang.

6.3 Arbetsmiljölagstiftningens nuvarande tillämpningsområde

Enligt 1 kap. 2 § AML gäller lagen varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Därutöver ålägger arbetsmiljölagen andra subjekt än arbetsgivare och arbetstagare ett skyddsansvar i vissa avseenden. Detta gäller bl.a. den som råder över ett arbetsställe, den som upplåter en lokal samt den som hyr in arbetskraft.

I 3 kap. 5 § andra stycket AML stadgas att den som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd, skall följa vad i lagen och med stöd av den har föreskrivits i fråga om teknisk anordning och ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, samt beträffande gemensamt arbetsställe.

Med stöd av arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket således i ett flertal föreskrifter¹ föreskrivit att, med arbetsgivare skall jämsställas (helt eller delvis) den som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd samt dem som för gemensam räkning driver sådan verksamhet.

När det gäller gemensamma arbetsställen kan det skapas särskilda risker genom att de olika verksamheterna påverkar varandra. Samtidigt kan arbetstagarna vara omedvetna om de risker som kommer från andra verksamheter än den egna. Därför krävs i 3 kap. 6 § AML att alla som driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe skall samråda och samarbeta för att åstadkomma säkra arbetsförhållanden. Dessutom skall var och en av dem se till att deras verksamhet eller utrustning inte innebär risker för annan personal som arbetar där.

På de flesta gemensamma arbetsställen finns – utöver arbetsgivaransvaret – ett särskilt samordningsansvar. På byggarbetsplatser är det i första hand byggherren som har detta ansvar. Denne överlåter dock oftast ansvaret till någon av dem som bedriver verksamhet på byggarbetsplatsen. På fasta driftsställen vilar samordningsansvaret på det företag som råder över arbetsstället. Allmänt kan sägas att samordningsansvaret omfattar sådana risker som är en direkt följd av att flera företag eller företagare arbetar samtidigt på ett arbetsställe.

¹ T.ex. föreskrifterna avseende användning av arbetsutrustning, asbest, hårdplaster, syntetiska oorganiska fibrer, hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar och kemiska arbetsmiljörisker.

Inom bygg- och anläggningsområdet har arbetsmiljölagens tillämpningsområde generellt utvidgats för ensam- och familjeföretagare utan anställda. Detta innebär till exempel att ensam- och familjeföretagare inom bygg- och anläggningsområdet direkt omfattas av arbetsmiljölagens regler om skyldigheten att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete samt om arbetsgivarens skyldighet att upplysa arbetstagarna om risker i arbetsmiljön och se till att de har erforderlig utbildning. Föreskriften om byggnads- och anläggningsarbete är omfattande och innehåller regler om bl.a. arbetsmiljöplan, samordning och t.ex. vilka risker som måste beaktas och vilka säkerhetsåtgärder som skall vidtas.²

Arbetsmiljöverket kan enligt 7 kap. 7 § AML gentemot den som har skyddsansvar meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Ett sådant beslut kan också förenas med vite. Om föreläggandet/förbudet inte är förenat med vite är det i stället straffbelagt att bryta mot det enligt 8 kap. 1 § AML.

När förhållandena kräver det kan alltid omedelbart verkande förbud meddelas. Enligt 9 kap. 5 § AML får tillsynsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Arbetsmiljöverket har således möjlighet att omedelbart stoppa arbetet för en företagare eller anställd som till exempel utför riskfyllda byggarbeten som innebär en konkret fara, genom att lägga ett omedelbart förbud mot att fortsätta arbetet.

Enligt 7 kap. 8 § AML kan Arbetsmiljöverket meddela ett förbud mot upplåtelse där det finns missförhållanden beträffande lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord som har upplåtits för arbete eller som personalutrymme. Förbudet skall gälla till dess angiven åtgärd har vidtagits med lokalen, markområdet eller utrymmet. Arbetsmiljöverket kan även meddela föreläggande mot upplåtaren om undersökning av skyddsförhållanden på platsen.

Bakgrunden till regleringen är att företagare inte alltid kan förfoga fullt ut över arbetslokal e. dyl. som upplåtits för verksamheten. I sådana fall har Arbetsmiljöverket möjlighet att med stöd av 7 kap. 8 § AML direkt vända sig mot upplåtaren utan att behöva utreda rättigheter och skyldigheter enligt ingånget upplåtelseavtal.

För att säkerställa ett förbud enligt 7 kap. 7 eller 8 § AML kan Arbetsmiljöverket också besluta om försegling eller annan

² AFS 2000:42.

avstängning av anläggning, utrymme eller anordning enligt 7 kap. 10 § AML. Arbetsmiljöverket verkställer själv ett sådant beslut genom att plombera anläggningen, maskinen eller lokalen.

Arbetsmiljöverket kan också begära polishandräckning när egna åtgärder inte räcker för att kunna utöva tillsynen. Enligt 7 kap. 5 § första stycket AML har Arbetsmiljöverket tillträde till arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov. Enligt andra stycket i samma paragraf åligger det polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt samma lag.

6.4 Regler om delgivning m.m. som påverkar verkställigheten av Arbetsmiljöverkets beslut

Enligt 21 § tredje stycket förvaltningslagen³ bestämmer myndigheten om underrättelse om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör om ett ärende skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Om underrättelseformen delgivning används, sker detta i enlighet med bestämmelserna i delgivningslagen.⁴ Underrättelsen skall alltid ske skriftligt, om parten begär det. Enligt 8 § förvaltningslagen bör myndigheten vid behov anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska språket.

Beslut om föreläggande eller förbud skall vara skriftligt och bör delges den mot vilken det riktar sig.⁵ Av förvaltningslagen följer att myndighet i allmänhet skall bereda part tillfälle att yttra sig innan sådant beslut meddelas. Detta gäller dock inte om ärendets avgörande inte kan uppskjutas.

I lagen om utländska filialer m.m.⁶ (UFL) samt i förordningen om utländska filialer m.m.⁷ (UFF) beskrivs formerna för näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utländska företag och utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare.

För utländska företag gäller enligt 2 § första stycket UFL att de skall bedriva sin näringsverksamhet i Sverige genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning, s.k. filial.

För näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare skall det enligt 2 §

³ SFS 1986:223.

⁴ SFS 1970:428.

⁵ Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen, s. 228.

⁶ SFS 1992:160.

⁷ SFS 1992:308.

andra stycket UFL finnas en i Sverige bosatt föreståndare med ansvar för den här bedrivna verksamheten. Regeringen får dock för viss typ av verksamhet meddela föreskrifter om undantag från kravet på filial eller föreståndare. Detta har regeringen gjort för byggentreprenad som drivs under högst ett år (3 § UFF). Sådan verksamhet omfattas således inte av kravet på filial eller föreståndare.

6.4.1 Muntlig underrättelse

Om ingen filialansvarig eller föreståndare finns kan problem uppstå med att underrätta och delge någon behörig person. Arbetsmiljöverket har i interna regler för inspektion⁸ bl.a. angett följande. ”Förrättaren bör då söka upp annan representant för arbetsgivaren, exempelvis arbetsledare, och läsa upp beslutet för denne och talar denne inte svenska bör någon samtidigt tolka beslutets innehåll. Därmed får muntlig underrättelse anses ha skett enligt 21 § tredje stycket förvaltningslagen”. Arbetsmiljöverket tillämpar normalt detta förfarande och skickar ibland samtidigt en delgivningshandling till det utländska företags adress utomlands.

6.4.2 Delgivning enligt Rådets förordning (EG) nr 1348/2000

Arbetsmiljöverket kan, om det är fråga om en EU-medlemsstat, tillämpa rådets förordning (EG) nr 1348/2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur. Förordningen är endast tillämplig när adressaten är kända. Den handling det gäller skall ha översatts till den mottagande statens officiella språk – i annat fall kan adressaten vägra att ta emot handlingen. Enligt förordningen har varje medlemsstat förbundit sig att hjälpa till med delgivningen.

Om förordningen inte kan tillämpas (dvs. när det är inte är fråga om någon EU-medlemsstat) har Justitiedepartementet en s.k. centralmyndighet som bistår vid delgivning över hela världen. Det finns då ingen skyldighet att översätta handlingen.

⁸ Arbetsmiljöverkets regler för inspektion 3/2005 s. 31

6.5 Utländska företag som driver verksamhet i Sverige

6.5.1 Villkor för att bedriva arbete i Sverige

Arbetstillstånd m.m.

En ny utlänningslag trädde i kraft den 31 mars 2006.⁹ Lagen tar upp tre olika huvudgrupper av arbetskraftsinvandring.¹⁰ Kravet på arbetstillstånd för en utlänning som skall arbeta i Sverige läggs fast i 2 kap. 7 §, där det sägs att arbetstillstånd krävs för en utlänning som skall arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands. Det är Migrationsverket som fattar beslut i tillståndsärenden. För nordiska medborgare krävs inte särskilt tillstånd för att arbeta i Sverige. I utlänningsförordningen har sedan stora grupper undantagits från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Det gäller främst medborgare i EES-staterna och Schweiz, som är generellt undantagna. Undantag gäller också under kortare tider för vissa yrkesgrupper, främst artister och montörer.

Näringsidkare från EES-området har en rätt att vistas i Sverige (uppehållsrätt)¹¹ som grundar sig på principen om fri rörlighet. Näringsidkare från tredje land får beviljas uppehållstillstånd om han har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Skyldigheten att ha arbetstillstånd omfattar därför bara arbetstagare och inte företagare. Det föreligger inget hinder för en utländsk medborgare att utan arbetstillstånd bedriva näringsverksamhet som egen företagare.

F-skattesedel

Om en utländsk person inte har någon anställning i Sverige utan i stället vill arbeta som egenföretagare kan denne få en svensk F-skattesedel. Den utländske företagare som har fast driftsställe, dvs. stadigvarande plats där verksamheten bedrivs i Sverige, skall liksom svenska företagare registreras för moms och F-skatt.

Saknas fast driftsställe finns inget krav på F-skattesedel, men det kan beroende på bl.a. verksamhetsslag finnas en skyldighet att vara momsregistrerad. Både fysiska och juridiska personer kan få F-skattesedel.

⁹ SFS 2005:716.

¹⁰ 5 kap. 5 § samt 6 kap. 2 och 3 §§ Utlänningslagen.

¹¹ 3 kap. 3 § Utlänningslagen.

Utredningen har inhämtat uppgifter från Skatteverket om antalet registrerade för F-skatt respektive moms under åren 2003 till 2006 och en uppdelning av dessa i juridiska och fysiska personer. Av de uppgifter som kommit in framgår följande enligt tabellen nedan.

Tabell 1.1 F- skatte- och momsregistrerade 2003–2006

	2003-12-31		2004-12-31		2005-12-31		2006-12-31	
	Totalt	Varav utländska	Totalt	Varav utländska	Totalt	Varav utländska	Totalt	Varav utländska
F-skatt								
Fysiska	100 330	681	106 137	908	109 315	1 058	116 377	989
Juridiska	321 191	1 313	327 768	1 177	333 648	1 343	340 844	1 454
Moms								
Fysiska	512 906	2 061	528 793	2 143	564 070	2 369	574 080	2 228
Juridiska	328 266	3 093	338 664	3 222	351 928	3 645	354 525	3 686

En smärre ökning har alltså skett av antalet F-skatte- och momsregistrerade under åren. Detta gäller både totalt och för utländska fysiska och juridiska personer som registrerats här.

6.5.2 Arbetsmiljöverkets tillsyn av utländska företag

Arbetsmiljöverket analyserade år 2004 vilka problem som skulle kunna uppstå i samband med EU-utvidgningen med avseende på tillsynen av arbetsmiljön. Det konstaterades då att utländska företag och företagare utan känd adress eller bosättning i Sverige ofta återfanns i riskutsatta branscher. Verket beslutade därför att under åren 2005 och 2006 genomföra en registrering av all tillsyn av utländska företag och företagare.

Arbetsmiljöverkets statistikuppgifter¹² visar dock att det inte gjorts särskilt många registreringar av utländska företag eller företagare under 2005 och 2006. Arbetsmiljöverket har konstaterat att den avgränsning som gjordes i samband med tillsynsinsatsen, dvs. att registrera företag med utländsk adress, inte har täckt in de nu aktuella arbetsmiljöproblemen. Arbetsmiljöverkets erfarenheter visar att arbetsmiljöproblem även återfinns i företag med svensk hemvist, som till stor del har utländsk personal anställd utan kunskaper i svenska språket eller kännedom om svenska regler.

¹² Arbetsmiljöverkets SARA statistik (TUFF) registrering.

Brister i svenska språket har vidare lett till kommunikationsproblem. Arbetsmiljöverket har möjlighet att begära tolk men i praktiken kan det vara svårt att alltid få tillgång till tolk. Arbetsmiljöverket har därför tagit fram viss information på andra språk som finns tillgänglig på Arbetsmiljöverkets hemsida. Arbetsmiljöverket arbetar även med framtagandet av förbudsblanketter på polska, lettiska, litauiska, finska, estniska och ryska.

6.5.3 Förslag från Kommittén för arbetskraftsinvandring

I juni 2005 lämnade Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI) delbetänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förvandling, internationell utblick.¹³ I uppdraget ingick bl.a. att utreda behovet av arbetskraftsinvandring men även att bedöma konsekvenserna av EU:s utvidgning för den svenska arbetsmarknaden. Uppdraget har vidare redovisats i oktober 2006 i ett slutbetänkande Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.¹⁴ Kommittén har betonat att frågan om utländsk entreprenadverksamhet faller utanför deras uppdrag.

Den har dock velat påpeka att verksamheter med utstationerad personal ökar generellt och att konsekvenserna av denna utveckling bör uppmärksammas. Kommittén har gjort bedömningen att kunskaper i svenska språket är en viktig faktor för att kunna förstå och hantera frågor inom arbetslivet och det arbetsrättsliga området. Detta har även betydelse för säkerhet och arbetsmiljö på arbetsplatserna. Brister i svenska språket skulle kunna påverka förhållanden som rör arbetsmiljön negativt. Om en utländsk arbetstagare har svårt att ta till sig information och instruktioner rörande säkerhet som ges muntligt eller skriftligt på svenska så kan det påverka säkerheten i arbetet. Kommittén hänvisar till bestämmelser i 3 kap. 3 § AML där arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs och att arbetstagaren skall upplysas om de risker som kan vara förbundna med arbetet.

¹³ SOU 2005:50.

¹⁴ SOU 2006:87. s. 220-222.

6.5.4 Utstationering av arbetstagare

Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare som genomför utstationeringsdirektivet¹⁵ reglerar bl.a. utlandsetablerade arbetsgivare med arbetstagare här i Sverige. Lagen gäller alla utländska arbetsgivare som utstationerar anställda i Sverige. Lagen stadgar bl.a. att arbetsmiljölagen skall gälla för dessa arbetstagare.

6.5.5 Utvecklingen på arbetsmarknaden

LO och Svenskt Näringsliv har i augusti 2005 träffat en överenskommelse som innebär en rekommendation för förbunden att inleda överläggningar om anpassning av resp. förbundsavtal för företag som blir tillfälliga medlemmar i arbetsgivareförbund inom Svenskt Näringsliv. Syftet är att skapa ökade möjligheter för rörlighet för tjänster till Sverige samt en likvärdig behandling av arbetstagare och företag på svensk arbetsmarknad. Rekommendationen syftar till att förbundsparterna skall kunna överenskomma om erforderliga anpassningar av gällande förbundsavtal. Reglerna skall omfatta arbetsgivare som är etablerade i annat land än i Sverige och de arbetstagare som är utstationerade till Sverige. När hanteringen av alla avtalsfrågor som rör ett företag som erhållit inträde i Svenskt Näringsliv sker gäller fredsplikt. I rekommendationen hänvisas till att tvingande svensk lagstiftning gäller enligt lag om utstationering av arbetstagare, dvs. bl.a. arbetsmiljölagen. Parterna har på olika avtalsområden träffat överenskommelser om arbetsmiljöavtal. Förbundsparterna kan sedan träffa överenskommelser om hur och i vilket fall kollektivavtal av detta slag skall tillämpas för de företag som omfattas av rekommendationen. En överenskommelse om anpassning av förbundsavtal avseende utländska företag har ingåtts mellan Svenskt Näringsliv och LO/PTK gällande samtliga parter som omfattas av Industriavtalet utom Svenska Pappersindustriarbetarförbundet.

¹⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

6.5.6 Överväganden och bedömning

De direktiv som utredningen fick i juni år 2004 utgick från att allt fler utländska företag – framför allt från andra EU-länder – skulle komma att bedriva verksamhet i Sverige. Trots att arbetsmiljölagen gäller för all yrkesmässig verksamhet som bedrivs i Sverige påpekades i direktiven att det var viktigt att utreda om det är möjligt att genom ändringar i arbetsmiljölagen effektivisera tillsynsarbetet.

Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen tog i sin skrivelse till regeringen år 1999 upp att det fanns ett behov av att effektivt kunna använda förbud och förelägganden mot företag som inte har sitt säte i Sverige. Det kunde enligt skrivelsen uppstå problem med att använda olika tvångsmedel på grund av svårigheter med delgivning, utdömande av vite m.m.

De uppgifter som inhämtats från Skatteverket visar att inströmningen av utländska företag i samband med EU-utvidgningen inte varit av någon större omfattning. Något särskilt behov av ändrade regler med anledning av utvecklingen har därför inte framkommit. Arbetsmiljöverkets erfarenheter visar i stället att arbetsmiljöproblem med anknytning till utländska förhållanden även återfinns i svenska företag med utländsk personal. I dessa företag är det framförallt problem med kunskaper i svenska språket och bristande kunskaper om svenska arbetsmiljoregler. Utredningens uppdrag har dock inte omfattat att överväga lösningar på problem som har att göra med utländska arbetstagare som är anställda, eller inhyrda, av en svensk arbetsgivare.

Arbetsmiljöverkets arbete med att utveckla tillsynsmetoder och sprida informationen på olika språk tycks också ha bidragit till en effektivare tillsyn av utländska företag och företag med utländsk arbetskraft.

Genomgången av lagstiftningen på området visar att det finns möjligheter att delge utländska företag bl.a. genom filialer och föreståndare i Sverige. Regeringen har dock meddelat undantag för företag inom byggbranschen om dessa bedriver verksamhet i Sverige under högst ett år. Vi kan konstatera att vissa delgivningsproblem som förekommer vid tillsynen av byggverksamhet kan motverkas genom att detta undantag inskränks eller tas bort. Eftersom detta ligger något utanför våra direktiv har vi inte utrett saken närmare, men vill ändå peka på frågan.

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att det inte behöver göras någon ändring i arbetsmiljölagen för att få till stånd en effektivare tillsyn av företag som inte har sitt säte i Sverige. De problem som har lyfts fram är närmast av praktisk natur och en följd av att sådana tillsynsärenden ofta är mycket resurskrävande. Problemen beror inte på brister i lagstiftningen. En effektiv tillsyn av företag som inte har sitt säte i Sverige kan enligt vår bedömning ske med nuvarande arbetsmiljölagstiftning.

6.6 Överlåtelse av verksamhet/Ägarbyten

6.6.1 Uppdraget

Uppdraget är att utreda om ändringar bör göras i arbetsmiljölagen som möjliggör en effektivare tillsyn rörande företag som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamheten (fusioner, outsourcing m.m.).

6.6.2 Problem i tillsynen

Det kan ibland inträffa att arbetsgivare och andra som driver olika verksamheter omorganiseras på ett sådant sätt att nya juridiska personer träder in. Detta kan förekomma vid olika slag av fusioner och koncernbildningar liksom när hela eller delar av verksamheter byter ägare, både inom privat och offentlig verksamhet. I flera sådana fall har organisationsförändringarna lett till att utfärdade förbud och förelägganden har upphört och att påbörjade ärenden har fått tas om från början med underrättelser och kommunikation med den nye verksamhetsinnehavaren.

Om ett ärende om föreläggande eller förbud från Arbetsmiljöverket överklagas, träder beslutet normalt inte i kraft förrän regeringen i egenskap av överinstans fattat sitt beslut. Detta förfarande kan i vissa fall ta flera år.

Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen har i en skrivelse till regeringen i mars år 2001 bedömt att det bör prövas om man kan införa en bestämmelse om fortsatt giltighet av förbud och förelägganden efter en överlåtelse av verksamheten. Arbetarskyddsstyrelsen nämner i sin skrivelse som ett förslag att köparen av verksamheten skall kunna vända sig till tillsynsmyndigheten för att

kontrollera vilka förbud eller förelägganden som gäller mot en verksamhet.

6.6.3 Klagomål till Europeiska kommissionen i Connexärendet

Kommissionen utreder för närvarande ett klagomål om att den svenska regeringen inte skulle ha iakttagit gemenskapsrätten, bl.a. genom att inte se till att en effektiv myndighetstillsyn bedrivits, när den upphävde ett föreläggande som Arbetsmiljöverket utfärdat mot bolaget Connex Tunnelbanan AB.

I ärendet inträffade följande.

Arbetsmiljöverket beslutade den 8 november 2002 att med stöd av 7 kap. 7 § AML meddela ett föreläggande mot Connex Tunnelbanan AB att senast den 15 mars 2003 ha vidtagit vissa åtgärder för att förbättra tunnelbaneförarnas säkerhet. Innebörden av kravet var att förarna vid vissa angivna stationer skulle få biträde av annan personal med särskilda kunskaper om upprätthållande av ordning (ordningsvakter e.d.). Bakgrunden var att risken för hot eller våld mot förarna bedömdes som speciellt stor vid dessa stationer.

Connex Tunnelbanan AB överklagade den 25 november 2002 Arbetsmiljöverkets beslut hos regeringen.

Arbetsmiljöverket avgav yttranden med anledning av överklagandet den 12 augusti 2003 och den 30 juli 2004. En omfattande skriftväxling med arbetsgivar- och arbetstagarparten ägde rum. Arbetsmiljöverket inspekterade även arbetsplatsen under ärendets handläggning i regeringen. Genom yttrandet från Arbetsmiljöverket den 30 juli 2004 upplystes regeringen om att den juridiska personen Connex Tunnelbanan AB upphört att existera den 8 juni 2004 och att verksamheten övertagits av Connex Sverige AB. Arbetsmiljöverket utfärdade därefter ett nytt föreläggande mot Connex Sverige AB den 20 juni 2005 efter det att en ny bedömning gjorts. Detta föreläggande överklagades inte.

Regeringen beslutade att avskriva ärendet den 25 november 2004 eftersom den part som framställt överklagandet upphört att existera. Regeringens beslut innebar inte något upphävande av föreläggandet, utan ett avskrivande av överklagningsärendet eftersom såväl föreläggandet som klagandens talan automatiskt hade förfallit.

6.6.4 Nuvarande lagreglering

Redan i 1949 års arbetarskyddslagstiftning berörs verkan efter överlåtelse av föreläggande och förbud. I en kommentar till 63 § i arbetarskyddslagen¹⁶ sägs bl.a. att förbud, föreläggande eller föreskrift inte äger giltighet mot ny innehavare av företaget eller mot ny arbetsföreståndare utan att förnyad åtgärd måste vidtas.

Arbetsmiljöverket får enligt 7 kap. 7 § AML gentemot den som har skyddsansvar meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Ett sådant beslut kan förenas med vite. Om föreläggandet/förbudet inte är förenat med vite är det i stället straffbelagt att bryta mot det enligt 8 kap. 1 § AML.

Vitesmöjligheten infördes år 1973 i syfte att effektivisera sanktionssystemet i arbetarskyddslagstiftningen. För att få ett effektivare vitesinstitut infördes år 1985 lagen om viten¹⁷, vars 5 § har följande lydelse.

5 § Har en myndighet befogenhet att vid vite förelägga eller förbjuda ägaren eller innehavaren av viss egendom att vidta en åtgärd med egendomen, får myndigheten också förelägga denne att, om hans rättsställning upphör, lämna myndigheten uppgift om den nye ägarens eller innehavarens namn och adress. Även ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Denna bestämmelse är i princip tillämplig på alla viten som enligt lag eller författning får föreläggas av domstol eller annan myndighet, alltså även viten enligt arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljöverkets beslut kan överklagas till högre instans vilket innebär att beslutet inte träder i kraft förrän överklagningsinstansen fattat ett slutligt beslut i ärendet. Undantag från denna regel gäller endast om särskilt förordnande om omedelbar verkställighet har meddelats med stöd av 9 kap. 5 § AML.

Det finns inget hinder mot att det utfärdas ett nytt föreläggande eller förbud mot en ny juridisk person om samma eller nya arbetsmiljöbrister finns. I en konkret farosituation kan alltid ett omedelbart förbud utfärdas.

¹⁶ L.G. Ohlsson och H. Starland s. 329.

¹⁷ SFS 1985:206 och SOU 1982:21 s. 39.

6.6.5 Tidigare prövning av verkan av föreläggande och förbud efter överlåtelse av verksamhet

I betänkandet Ds 1990:6 Arbetsmiljöansvar vid projektering m.m. diskuterades frågan om partssuccession i samband med föreläggande och förbud enligt arbetsmiljölagen. Det aktuella problemet var då att förelägganden och förbud riktats mot viss egendom eller verksamhet som bytt ägare innan de påkallade åtgärderna vidtagits. Äganderättsövergången eller ändringar av innehavare (partssuccessioner) ledde då till att förfarandet måste avbrytas, eftersom föreläggandet eller förbudet inte längre var riktat till rätt adressat. Arbetsgruppen föreslog inte några nya bestämmelser i fråga om verkan av förelägganden och förbud efter partssuccession.

I samband med 1991 års ändringar i arbetsmiljölagen togs frågan upp på nytt. Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen då var att problemen inte tycktes så stora och att lösningarna var för komplicerade för att det skulle vara motiverat att införa någon ändring i arbetsmiljölagen.

6.6.6 Bestämmelser i arbetsrättslig lagstiftning vid övergång av verksamhet

I 6 b § anställningsskyddslagen finns bestämmelser om vad som gäller vid övergång av verksamhet. Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången till den nya arbetsgivaren. Bestämmelsen i 6 b § anställningsskyddslagen infördes i lagen i syfte att i svensk rätt genomföra det s.k. överlåtelседirektivet.¹⁸ För att bedöma om det är fråga om en överlåtelse i direktivets och lagens mening är det avgörande om verksamheten kan sägas ha bevarat sin identitet. För att avgöra detta skall enligt EG-domstolens praxis en helhetsbedömning göras mot bakgrund av samtliga omständigheter vid övergången. I Spijkers-domen¹⁹ har domstolen angett sju omständigheter som har betydelse vid bedömningen:

¹⁸ 77/187/EEG.

¹⁹ Mål 24/85, 1986 ECR 1119.

1. arten av företag eller verksamhet
2. frågan om företagets materiella tillgångar, såsom byggnader och lösöre, har överlåtits eller inte,
3. värdet av överlåtna immateriella tillgångar vid överlåtelsepunkten,
4. om majoriteten av de anställda har tagits över av den nya arbetsgivaren eller inte,
5. om kunderna har tagits över eller inte,
6. graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen och
7. i förekommande fall den tidsperiod under vilken verksamheten legat nere.

De angivna omständigheterna får inte ses isolerade var för sig. I stället sker det en samlad bedömning av alla förhållanden kring transaktionen.

6.6.7 Bestämmelser i miljöbalken

I enlighet med principen att förorenaren betalar föreskrivs i miljöbalken att ansvaret för verksamhetsutövaren skall kvarstå till dess skadan eller olägenheten har upphört, jfr 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken. Det saknar betydelse om verksamhetsutövaren inte längre driver verksamheten beroende på att verksamheten har överlåtits eller lagts ned. Tillsynsmyndigheten kan följaktligen meddela förelägganden mot den som bedrev verksamheten vid skadans eller olägenhetens uppkomst även om verksamheten har lagts ned eller överlåtits vid tiden för föreläggandet. Har flera bedrivit verksamhet som kan ha bidragit till skadorna eller olägenheterna ansvarar de som huvudregel solidariskt. Även den som har förvärvat en fastighet med vetskap om att den var förorenad eller som borde ha upptäckt detta kan bli förelagd att vidta åtgärder.

Om någon i egenskap av fastighetsägare förelagts att efterbehandla en fastighet och detta föreläggande har antecknats i fastighetsregistret måste tillsynsmyndigheten, för att åstadkomma att denne behåller sitt ansvar att följa föreläggandet även efter en överlåtelse av fastigheten, återkalla det ursprungliga föreläggandet mot denne och utfärda ett nytt föreläggande mot honom. Det är enligt förarbetena till miljöbalken angeläget att tillsynsmyndig-

heten i fall av detta slag ger till känna för de berörda på lämpligt sätt vem som skall följa föreläggandet.²⁰

6.6.8 Överväganden och bedömning

I enlighet med vårt uppdrag har vi övervägt om det är lämpligt att införa en ny bestämmelse i arbetsmiljölagen som kan ge bestående verkan av ett beslutat föreläggande eller förbud i samband med ett ägarbyte. I detta sammanhang har vi även prövat möjligheten att knyta förbud och förelägganden till viss anordning eller viss lokal i stället för till ett visst företag.

I praktiken torde det vara tämligen sällsynt att föreläggande och förbud förfaller på grund av att företag ändrar identitet genom överlåtelse av verksamhet. De problem som då uppstår består i huvudsak av den tidsutdräkt som det kan innebära att ett ärende om föreläggande och förbud måste riktas mot en ny adressat när ett företag ombildats i samband med en överlåtelse. Den situation som avses är alltså den när samma verksamhet drivs vidare, men av en annan juridisk person. Om detta problem skall lösas lagstiftningsvägen skulle det krävas en bestämmelse om överlåtelse av verksamhet av det slag som finns i anställningsskyddslagen, som innebär att vissa skyldigheter kan följa med till en ny ägare om det rör sig om samma verksamhet.

En sådan lagreglering skulle innebära att Arbetsmiljöverket och berörda parter i samband med företagsöverlåtelser skulle behöva göra en bedömning av kriterierna för övergång av verksamhet för att kunna avgöra om ett föreläggande eller förbud automatiskt skulle komma att gälla mot den nya ägaren. Eftersom det kan vara mycket komplicerat att bedöma just om det är fråga om samma verksamhet eller inte, och då sådana bedömningar inte är på förhand givna, menar vi att en lösning av det här slaget av såväl rättssäkerhetsskäl som effektivitetsskäl inte är lämplig.

Problemen med ägarbyte i samband med förelägganden och förbud kan i stället motverkas genom att Arbetsmiljöverket utvecklar sina rutiner för att snabbt kunna utfärda ett nytt föreläggande eller förbud när detta blir nödvändigt. Här kan framhållas möjligheten i 5 § lagen om viten att förelägga en ägare eller innehavare att, om hans rättsställning upphör, lämna uppgift om den nye innehavarens namn och adress. Om Arbetsmiljöverket

²⁰ Prop. 1997/98:45 vol. 2 s. 277.

regelmässigt använde den möjligheten då förelägganden och förbud meddelades skulle ett nytt ärende kunna startas relativt omgående då en verksamhet överlåtits. Beträffande den tidsutdräkt som hänger samman med att Arbetsmiljöverkets beslut överklagas, vilket för övrigt inte är specifikt för situationer med ägarbyten, kan konstateras att Arbetsmiljöverket har möjlighet att förordna att beslutet skall gälla omedelbart, om det behövs. Det kan tilläggas att omständigheterna kring Connexärendet enligt vår mening inte ger något stöd för uppfattningen att eventuella brister och svårigheter i handläggningen skulle bero på hinder i lagstiftningen.

Sammanfattningsvis menar vi att det saknas tillräcklig anledning att införa någon ny bestämmelse i arbetsmiljölagen som skulle göra det möjligt att låta ett föreläggande eller förbud bli gällande även mot ny ägare av verksamheten. Vi avstår därför från att lämna något sådant förslag.

Vi har slutligen prövat möjligheten att knyta förelägganden och förbud direkt till viss anordning eller viss lokal. Vi har tidigare konstaterat att de problem som kan finnas i samband med ägarbyten av företag i praktiken är sällsynt förekommande. När problemet uppstår finns olika möjligheter att snabbt agera med föreläggande och förbud mot ny ägare av en verksamhet.

Lagstiftningen ger redan i dag en möjlighet att knyta ett förbud till upplåtaren av en lokal, markområde eller annat utrymme under jord som upplåtits för arbete eller som personalutrymme (7 kap. 8 § AML). Arbetsmiljöverket kan även meddela föreläggande mot upplåtaren om undersökning av skyddsförhållanden på platsen. Här har Arbetsmiljöverket således en möjlighet att, om det behövs, vända sig direkt mot upplåtaren utan att behöva utreda rättigheter eller skyldigheter hos det aktuella företaget som bedriver arbetet i lokalen.

Arbetsmiljöverket kan vidare säkerställa ett förbud genom att besluta om förseglning eller annan avstängning av anläggning, utrymme eller anordning enligt 7 kap. 10 § AML. Arbetsmiljöverket verkställer självt ett sådant beslut genom att plombera anläggningen, maskinen eller lokalen.

De nu beskrivna reglerna innehåller enligt vår mening tillräckliga rättsliga möjligheter för att det skall gå att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Det har inte framkommit något egentligt behov av att därutöver införa en möjlighet att knyta förelägganden och förbud till viss lokal eller viss anordning. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

7 Regelförenkling

7.1 Förslaget i korthet

Förslag: Vi föreslår i syfte att minska den administrativa bördan två förändringar i 10 § AMF. Bestämmelsen i 10 § andra stycket AMF, om arbetsgivarens skyldighet att skriftligen underrätta Arbetsmiljöverket vid tillsättande av skyddskommitté, slopas. Bestämmelsen i 10 § tredje stycket föreslås ändras på så sätt att arbetsgivaren inte längre behöver sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté. Arbetsgivaren skall i stället på lämpligt sätt informera om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté.

7.2 Uppdraget

Utredningsuppdraget går ut på att definiera företagens kostnader och göra en genomgång av de 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 för företagen.

Uppdraget omfattar endast regler med ”direkta krav” vilket innebär att det endast handlar om regler med uttryckliga sådana informationskrav, inte regler som till sin innebörd indirekt kan medföra ett sådant krav.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter omfattas inte av uppdraget. Föreskrifterna ses över inom ramen för verkets eget regelförenklingsarbete.

Det bör i sammanhanget särskilt uppmärksammas att det finns bestämmelser som utgör ett genomförande av tvingande EG-regler och därför inte kan förändras eller tas bort.

7.3 Regeringens handlingsprogram för regelförenkling

Riksdagen beslutade den 18 december 2002 att uppdra till regeringen att under dåvarande mandatperiod göra en genomgång av det regelverk som berör företagandet så att onödiga och krångliga regler kan tas bort.

I den dåvarande regeringens skrivelse till riksdagen,¹ som redovisar uppdraget, finns en definition av vad som avses med den administrativa bördan. Administrativ börda har i det sammanhanget beskrivits som företagets kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav i lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd. I skrivelsen har regeringen också lagt fram ett handlingsprogram för en minskad administration för företagen. I detta handlingsprogram hänvisas till utredningens direktiv från juni 2004 och att det i uppdraget ingår att gå igenom bestämmelserna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen samt att pröva om det är lämpligt att upphäva undantaget i arbetsmiljölagen när det gäller arbete i arbetsgivarens hushåll.²

Det kan nämnas att den nuvarande regeringen har beslutat att ta fram underlag för en handlingsplan avseende regelförenkling med delvis annan inriktning än vårt uppdrag.³

Nutek har på uppdrag av regeringen genomfört mätningar av företagets administrativa kostnader för att hantera regelverken på olika lagstiftningsområden, bl.a. på arbetsmiljöområdet. Nutek genomförde mätningarna under 2005 och resultatet redovisades i en särskild rapport till Näringsdepartementet i oktober 2006.⁴ Mätningarna har gjorts enligt standardkostnadsmodellen, en metod som används i ett antal länder. Vid mätningen är det de enskilda lagkrav (informationskrav) som finns inom ett lagområde som är utgångspunkten. Informationskraven innebär att företaget skall upprätta, lagra eller överföra ett antal uppgifter (meddelanden) till offentliga myndigheter och/eller tredje part. Dessa meddelanden tas fram genom en rad administrativa aktiviteter som är förbundna med en administrativ kostnad för företaget. Modellen bygger på att de administrativa kostnaderna värderas utifrån hur mycket tid ett normaleffektivt företag avsätter i minuter eller timmar per år för att uppfylla lagkraven. De informationskrav som identifieras

¹ Skr. 2004/05:48.

² Skr. 2004/05:48.

³ N 2006/10426/NL.

⁴ Nutek R 2006:03.

kategoriseras i förekommande fall utifrån om de är en direkt implementering av EG-rätten (typ A-krav), om de bygger på EG-rätten men inte är en direkt implementering (typ B-krav) eller om informationskravet är till fullo nationellt beslutat (typ C-krav).⁵

7.4 Bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen som omfattas av uppdraget

Vi har gjort en genomgång av de bestämmelser i arbetsmiljölagen och förordningen som kan innebära direkta krav på att upprätta, lagra eller till myndigheter överföra information. De bestämmelser som har identifierats som sådana redovisas och kommenteras i det följande.

7.4.1 Arbetsmiljölagen

3 kap. 2 a § andra stycket

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

Stycket reglerar en del i arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete. Kraven specificeras närmare i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.⁶ I det aktuella stycket ställs krav på att arbetsgivaren upprättar handlingsplaner avseende arbetet med arbetsmiljön. Handlingsplanerna kan bl.a. innehålla åtgärder som föranleds av arbetsolycksutredningar, riskanalyser och liknande och upprättas i den utsträckning verksamheten kräver. Bestämmelsen utgör en administrativ börda i form av direkta krav på dokumentation och upprättande av handlingsplaner.

Vid de intervjuer som gjorts i samband med Nuteks mätning⁷ har de intervjuade företagen inte kunnat särskilja paragrafen från de aktuella föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Nutek

⁵ Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet (sammanfattning) 2007 av Nutek s. 5, finns utlagd på Nuteks hemsida.

⁶ AFS 2001:1.

⁷ Nutek R 2006:03 s.141.

har därför valt att hänföra den administrativa bördan till föreskrifterna på området.

3 kap. 8 § tredje stycket

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

I paragrafen anges de grundläggande skyldigheterna i skyddshänseende som gäller för tillverkare, importörer, överlåtare och upplåtare av tekniska anordningar. Den aktuella formuleringen i tredje stycket infördes genom en ändring i arbetsmiljölagen år 1991.⁸ Genom bestämmelsen infördes en informationsskyldighet redan vid marknadsföringen. Informationsskyldigheten har precisrats i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Av paragrafen följer en skyldighet att noggrant låta undersöka anordningens egenskaper från arbetsmiljösynpunkt. Paragrafens tredje stycke utgör en administrativ börda eftersom den innebär direkta krav på produktinformation och information i fråga om teknisk anordning.

Här bör uppmärksammas att utredningen har lämnat ett förslag till lagändring⁹ som innebär att bestämmelsen förtydligas så att det uttryckligen framgår att kravet på produktinformation om tekniska anordningar innefattar krav på anvisningar för montering, användning och skötsel av anordningen. Paragrafen kommer dock fortfarande att innebära en administrativ börda för företagen.

Paragrafen tolkas av de intervjuade företagen i samband med Nuteks mätning som att den administrativa bördan är att se till att den vara som köps är korrekt märkt, till exempel CE-märkning. Den administrativa bördan torde enligt Nutek ligga hos tillverkaren.

⁸ Prop. 1990/91:140 s. 137.

⁹ SOU 2006:44 s. 245.

3 kap. 9 § andra stycket

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

I stycket föreskrivs om skyddsansvar för leverantörer av farliga ämnen. Ansvar är utformat på likartat sätt som i 8 § tredje stycket. Här finns motsvarande administrativa börda som där. Mätningen av den administrativa kostnaden har av Nutek bedömts på samma sätt som 3 kap. 8 § AML.

6 kap. 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.

Med stöd av paragrafen ges skyddsombudet en uttrycklig rätt att initiera att Arbetsmiljöverket tar ställning till om tvångsmedel skall beslutas på grund av att arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Arbetsgivaren är skyldig att lämna en skriftlig bekräftelse på att han mottagit skyddsombudets begäran samt utan dröjsmål lämna besked i frågan.

Den administrativa bördan består i arbetsgivarens skyldighet att lämna skriftlig bekräftelse på att han mottagit skyddsombudets begäran.

Vid Nuteks mätning konstaterades att ett av de intervjuade företagen hade haft erfarenhet av en framställan från ett skyddsombud. Skyddsombudet hade då en redan fastställd mall

som företaget skrev under. Den administrativa bördan för företaget bestod därför endast i själva undertecknandet.

7 kap. 3 §

Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för tillsyn enligt denna lag.

Med stöd av bestämmelsen kan tillsynsmyndigheten vända sig mot arbetsgivare eller annan företagare som avses i 3 kap. 5 §, mot tillverkare m.fl. av teknisk anordning eller farligt ämne, mot installatör av teknisk anordning, mot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 12 § samt mot byggherrar och konsulter m.fl. som avses i 3 kap. 14 § i lagen. Informationskravet innebär att företagen måste överföra den information som Arbetsmiljöverket kräver för att kunna utföra tillsyn. Paragrafen utgör därför en administrativ börda för företagen.

Vid Nuteks mätning av denna paragraf har till den hänförts all den tid som företag får lägga ned med anledning av den tillsyn som utövas av Arbetsmiljöverket. Hit hänförs alltså den tid som går åt vid inspektionstillfället och efterarbetet för företaget. Hur mycket tid som läggs ned på tillsyn varierar från företag till företag.

7 kap. 4 § första och andra styckena

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

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

Första stycket föreskriver upplysningsplikt i förhållande till tillsynsmyndighet vid bl.a. entreprenadförhållanden. I andra stycket har tillsynsmyndigheten möjlighet att rikta sig mot leverantören när det gäller en redan såld produkt. Paragrafen utgör en administrativ börda för företagen i form av direkta krav på skyldighet att lämna information till myndigheten.

7 kap. 11 §

Den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ kan, om det finns särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt. Innehållet i ett sådant åläggande skall motsvara vad som anges i 14–18 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451). Vad som där sägs om tillverkare skall dock i stället avse den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§.

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

Paragrafen ger möjlighet att ingripa mot leverantörer med krav på information till personer som kan utsättas för fara och krav på återkallelse. Bestämmelserna omfattar varje slag av produkt som kan användas yrkesmässigt oberoende av användningen i det enskilda fallet. Paragrafen avser endast den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§. Paragrafen har delvis utformats med anledning av EG:s produktdirektiv.

Paragrafen utgör en administrativ börda för företagen i form av direkta krav på sammanställning.

7.4.2 Arbetsmiljöförordningen

Anmälan om arbetsskada m.m.

2 §

Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare, skall arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.

Om anmälan om arbetsskada föreskrivs även i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Föreskrifter om befälhavarens skyldighet att vid fartygsarbete rapportera vissa händelser finns i 6 kap. 14 § sjölagen (1994:1009).

Vid allvarligare personskador och dödsfall är arbetsgivaren skyldig att informera Arbetsmiljöverket. Utöver anmälan är arbetsgivaren skyldig att anmäla skadan eller dödsfallet till Försäkringskassan enligt förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd. Anmälan till Arbetsmiljöverket kan t.ex. ske muntligen via telefon eller genom att anmälan faxas in eller skickas per e-post till myndigheten.

Här finns en administrativ börda för företagen i form av överföring av information till myndigheten.

Förvaring av handlingar

3 § första stycket

Skriftligt meddelande från Arbetsmiljöverket i skyddsfråga och intyg eller journal över kontroll, provning eller undersökning, som avses i 4 kap. 1–3 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160), samt övriga handlingar som har samband därmed skall av arbetsgivare eller den, som yrkesmässigt driver verksamhet utan anställd, hållas tillgängliga under minst fem år räknat från den dag då handlingen utfärdades. Register som avses i 4 kap. 7 § och 5 kap. 4 § arbetsmiljölagen skall av arbetsgivare förvaras under minst tio år räknat från den dag då den sista anteckningen gjordes i registret. Register som avses i 4 kap. 3 § första stycket 2 skall av arbetsgivaren förvaras under minst fyrtio år räknat från den dag då expositionen upphörde.

Paragrafen innebär ett krav om förvaring på arbetsställe av skriftliga meddelanden från Arbetsmiljöverket och intyg m.m. över kontrollförfaranden som avses i 4 kap. 1–3 §§ AML. Vidare innehåller paragrafen en bestämmelse om förvaring av register som enligt föreskrift med stöd av arbetsmiljölagen skall föras vid läkarundersökningar. Paragrafen innehåller även närmare föreskrifter om förvaringstiden med möjlighet för Arbetsmiljöverket att föreskriva annan förvaringstid. Överlåts verksamheten skall handlingarna överlämnas till den nye innehavaren.

Paragrafen innebär ett informationskrav i form av lagring av information.

Vid Nuteks mätning¹⁰ har inte något av de företag som intervjuats kunnat lämna någon bestämd tid på denna arbetsuppgift, då man oftast lagrar dokument i samband med andra arbetsuppgifter.

¹⁰ Nutek R 2006:03 s. 147-148.

Tillgängliga författningar

5 § första stycket

Arbetsgivaren skall se till att arbetsmiljölagen (1977:1160) och denna förordning finns tillgängliga för arbetstagarna. Detsamma gäller de författningar som har utfärdats med stöd av lagen eller förordningen och som avser arbetsgivarens verksamhet.

Arbetsgivaren åläggs ansvaret för att arbetstagarna skall ha tillgång till arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och författningar som utfärdats med stöd av dessa. Här finns bestämmelser om direkta krav på att lagra dokumentation från myndigheten och förvaring av register m.m. vilket innebär en administrativ börda för företagen.

Samtliga företag som intervjuats av Nutek uppfyller de krav som ställs i paragrafen genom att se till att arbetstagarna har tillgång till Internet. Nutek har därför kommit fram till att detta inte innebär någon administrativ börda för företagen, varken ur systemunderhållssynpunkt eller för att hålla bestämmelserna uppdaterade. Paragrafen har inte åsatts någon administrativ tid alls.¹¹

Lokal skyddsverksamhet

10 § andra och tredje styckena

Har en skyddskommitté tillsatts, skall arbetsgivaren skriftligen underrätta Arbetsmiljöverket om detta.

Arbetsgivaren skall på arbetsstället sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamöter av skyddskommitté.

Enligt andra stycket skall arbetsgivaren skriftligen underrätta Arbetsmiljöverket när en skyddskommitté tillsatts. Enligt tredje stycket skall arbetsgivaren sätta upp anslag med namn på skyddsombud och ledamöter av skyddskommitté. Här finns en administrativ börda för arbetsgivaren i form av sammanställning och överföring av information.

Två av de intervjuade företagen i Nuteks mätning har anmält skyddskommitté till Arbetsmiljöverket. Ett av dessa företag har

¹¹ Nutek R 2006:03 s. 148.

överlåtit arbetet till fackföreningen. Övriga företag kände inte till att de var skyldiga att meddela Arbetsmiljöverket.¹²

7.5 Nuteks mätning av företagens administrativa kostnader på arbetsrättsområdet

Nutek har frågat 140 företag inom olika branscher om den administrativa kostnaden när det gäller arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och 125 föreskrifter och allmänna råd. Utifrån de intervjuer som genomförts med utgångspunkt från arbetsmiljölagen och dess förordning har bedömningar gjorts av den administrativa tid som företagen lägger ned på att följa paragraferna. Även frekvenser för de olika paragraferna, dvs. uppskattningar av hur ofta de tillämpas, har tagits fram.

I rapporten¹³ konstateras inledningsvis att den administrativa kostnaden till stora delar är direkt kopplad till de föreskrifter som ges ut av Arbetsmiljöverket genom ett bemyndigande i 18 § AMF. På grund av detta är det endast ett fåtal paragrafer i lagen och förordningen som innehåller direkta informationskrav som kan ge en särskild administrativ kostnad för företagen.

Nuteks slutsatser för regelförbättring avseende arbetsmiljölagen redovisas i rapporten på följande sätt.¹⁴

Arbetsmiljölagen är till stora delar en ramlag. Därmed är möjligheterna till förbättringar begränsade och få förbättringsförslag har identifierats. En kommentar från intervjuerna är att det kan vara svårt för företagen att i förväg veta om man arbetar rätt enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Det är ofta först vid tillsyn som man konkret får ett kvitto på om man följer föreskriften eller inte. En "best practice-hantering" där Arbetsmiljöverket samlar godkända tillvägagångssätt på åtminstone de mest frekvent förekommande föreskrifterna borde kunna underlätta för företagen, framförallt i dokumentationsfasen.

Nutek föreslår vidare att 10 § andra stycket AMF kan vara möjlig att avskaffa. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren skall anmäla val av skyddskommitté till Arbetsmiljöverket. Nutek konstaterar att ytterst få företag kände till skyldigheten samt att Arbetsmiljöverket mycket sällan använder sig av informationen. Nutek

¹² Nutek R 2006:03 s. 150.

¹³ Nutek R 2006:03 s. 141.

¹⁴ Nutek R 2006:03 s. 146.

anmärker att inga frekvenser har kunnat uppskattas varför den totala kostnadsbesparingen inte går att bedöma.¹⁵

7.6 EG-lagstiftning m.m.

Vi har vid genomgången av de olika bestämmelserna även beaktat att det finns tvingande EG-regler och att vissa bestämmelser av den anledningen inte kan förändras eller tas bort även om det skulle röra sig om en administrativ börda för företagen. Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet kallas allmänt för ramdirektivet. Direktivet innehåller allmänna bestämmelser om arbetsgivarnas och arbetstagarnas skyldigheter och bestämmelser om samråd med och medverkan av arbetstagare eller deras representanter i arbetsmiljöarbetet.

Ramdirektivets regler har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 2, 3, 4 och 6 kap. AML samt i ett antal föreskrifter utfärdade av Arbetskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket.¹⁶ Således utgör 3 kap. 2 a § AML ett genomförande av ramdirektivet. Bestämmelsen om tillverkares, importörers och leverantörers skyddsansvar i 3 kap. 8 § har kompletterats och ändringar i bemyndigandebestämmelserna i 4 kap. har genomförts för att möjliggöra en anpassning till EG:s system för provning och kontroll. Detta gäller även bestämmelserna i 3 kap. 9 § AML. 7 kap. 11 § AML har också delvis utformats med anledning av EG:s produktdirektiv.¹⁷

En ändring som gjordes 1992 i 4 kap. 3 § AML möjliggjorde utfärdandet av föreskrifter om att arbetsgivare skall föra register över anställda som utsätts för hälsofarliga ämnen, s.k. expositionsregister. Detta gjordes på grund av krav i minimidirektiv beträffande användning av olika kemiska ämnen, om buller och exposition för kemiska, fysiska och biologiska faktorer i arbetet.¹⁸ I 3 § första stycket AMF finns en anknytning till dessa EG-direktiv.

Regeringen har föreslagit att riksdagen godkänner 2002 års protokoll till ILO-konventionen (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö. Av förarbetena framgår att Sverige uppfyller artikel 2 i

¹⁵ Nutek R 2006:03 s. 152.

¹⁶ Se Arbetsmiljö EU s. 27 sammanställd av Bo Barrefelt.

¹⁷ Se Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen s. 40 och s. 241 f.

¹⁸ Prop. 1990/91:140.

protokollet genom de regler som finns i 2 § AMF.¹⁹ Riksdagen har därefter beslutat att godkänna protokollet den 28 mars 2007.²⁰

7.7 Överväganden och förslag

Vid vår genomgång av bestämmelserna har det kunnat konstateras att det endast är ett fåtal bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen som innebär en administrativ börda för företagen. Den administrativa bördan är i stället till stora delar kopplad till de föreskrifter som ges ut av Arbetsmiljöverket. I arbetsmiljölagen har bestämmelserna i 3 kap. 2 a § och 3 kap. 8 och 9 §§ anknytning till tvingande EG-bestämmelser. Vidare har 7 kap. 11 § AML utformats mot bakgrund av EG:s produktdirektiv. Även 3 kap. 8 och 9 §§ har en koppling till EG-bestämmelser. Här bör också uppmärksammas att vi tidigare har lämnat ett förslag till lagändring som innebär att 3 kap. 8 § förtydligas så att det uttryckligen framgår att kravet på produktinformation om tekniska anordningar innefattar krav på anvisningar för montering, användning och skötsel av anordningen. Paragrafen kommer fortfarande att innebära en administrativ börda för företagen, men vi har mot bakgrund av vårt uppdrag inte funnit anledning att föreslå någon annan regelförenkling än den som förtydligandet innebär.

Det kan tilläggas att vi också har föreslagit att den specialregel för arbete i arbetsgivarens hushåll, som omnämns i regeringens handlingsprogram för regelförenkling, skall tas bort.²¹

I övrigt ger den genomgång som redovisats ovan enligt vår mening inte anledning att föreslå att någon paragraf i arbetsmiljölagen skall tas bort.

Av de paragrafer i arbetsmiljöförordningen som skulle kunna utgöra en administrativ börda för företagen är den totala schablon-tid som räknats ut för dessa av begränsad omfattning. Beträffande 5 § har en bedömning gjorts att den tekniska utvecklingen medfört att det för normaleffektiva företag inte tar någon administrativ tid alls att hålla det material som krävs tillgängligt för arbetstagarna.²²

Beträffande 10 § andra stycket har det kunnat konstateras att det finns en administrativ börda för arbetsgivaren när denne ska anmäla till Arbetsmiljöverket att en skyddskommitté har tillsatts. Här har

¹⁹ Prop. 2006/07 s. 11 och 14.

²⁰ Riksdagens protokoll 2006/07:83.

²¹ SOU 2006:44.

²² Nutek R 2006:03 s. 146 och 148.

det visat sig att ytterst få företag känner till skyldigheten, och Arbetsmiljöverket har enligt uppgift svårt att lagra den information som kommer in. Slutsatsen blir att det är meningslöst att lämna uppgifter till Arbetsmiljöverket som inte kan tas omhand av myndigheten och bestämmelsen kan därför tas bort. Vi föreslår därför att 10 § andra stycket AMF upphävs.

Vi föreslår vidare i detta sammanhang att tredje stycket ändras på så sätt att arbetsgivaren inte längre behöver sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté. Arbetsgivaren skall i stället vara skyldig att på lämpligt sätt informera om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté.

Det har i övrigt inte framkommit några möjligheter till att ta bort några andra bestämmelser i arbetsmiljölagen eller arbetsmiljöförordningen för att därigenom minska den administrativa bördan för företagen.

8 Författningskommentarer

8.1 Förslag till ändringar i arbetsmiljölagen

Allmänt om 3 kap.

Det föreslås stora förändringar i 3 kap. AML, främst på grund av att EG:s byggplatsdirektiv behöver genomföras på ett tydligare sätt. I kapitel 3, avsnitt 3.7.1, behandlas den nya strukturen av kapitlet.

3 kap. 7 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.2.

Paragrafen är ny. Här föreslås en definition av ”byggherren” så att den beteckningen kan användas i övriga paragrafer. Ingen saklig skillnad avses i förhållande till tidigare.

I paragrafens finns också en nyhet som innebär att en byggherres ansvar enligt arbetsmiljölagen under vissa förutsättningar kan gå över på en uppdragstagare som fått i uppdrag att för byggherrens räkning ansvara för projekteringen och planeringen eller för genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete. Planering har här samma betydelse som i den föreslagna 3 kap. 8 §, dvs. endast den inledande, övergripande planeringen av ett byggnads- eller anläggningsarbete åsyftas.

Om det finns ett sådant uppdrag föreslås att parterna skall få avtala om att byggherrens förpliktelser enligt arbetsmiljölagen i stället skall gälla för uppdragstagaren. Detta innebär att ansvaret ligger kvar på byggherren om inte annat avtalats. För konsumentförhållanden föreslås dock en särskild regel med motsatt presumption. Om det föreligger ett uppdrag av det slag som anges i paragrafen och konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller för detta uppdrag, skall byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen gå över på

uppdragstagaren om parterna inte avtalar något annat. Här ligger alltså ansvaret på uppdragstagaren, såvida parterna inte särskilt avtalat att byggherren skall ha detta ansvar.

Något formkrav för den typ av avtalsvillkor som nu är i fråga ställs inte upp, men det är lämpligt att parterna för tydlighets skull reglerar frågan skriftligt.

Konsumenttjänstlagen gäller för avtal om tjänster som näringsidkare utför åt konsumenter, bl.a. då tjänsten avser arbete på fast egendom, på byggnader eller andra anläggningar på mark eller i vatten eller på andra fasta saker (1 §). Med konsument avses enligt lagen en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (1 a §). För närmare uppgifter om konsumenttjänstlagens tillämpningsområde hänvisas till den lagen.

Då ansvaret går över på uppdragstagaren i enlighet med de föreslagna reglerna träder alltså uppdragstagaren in i byggherrens ställe i de avseenden som arbetsmiljölagen reglerar. Vad som sägs om byggherren i de efterföljande paragraferna skall då i stället gälla för den uppdragstagaren.

Att uppdraget skall innebära att ”för byggherrens räkning ansvara för” projekteringen och planeringen eller för genomförandet innebär att en överflyttning av byggherrens ansvar endast kan komma i fråga när någon uppdragstagare självständigt sköter den ifrågakommande delen av arbetet åt byggherren och ansvarar för detta. Detta gäller oavsett om konsumenttjänstlagen skall tillämpas på uppdraget eller inte, dvs. för båda de situationer som regleras i paragrafen. Hela det samlade ansvaret för projekteringen och den övergripande planeringen, respektive för genomförandet, skall alltså ligga på uppdragstagaren för att arbetsmiljöansvaret avseende den delen av arbetet skall kunna gå över på uppdragstagaren. I annat fall behåller byggherren alltid sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen. Exempel på sådana uppdrag som avses i paragrafen kan vara en projektör som har det övergripande ansvaret för projekteringen och planeringen, en generalentreprenör som ansvarar för hela genomförandet eller en totalentreprenör som har hela ansvaret för både projektering och övergripande planering samt genomförande.

Om projekteringen och planeringen respektive genomförandet sköts av olika uppdragstagare kan det därmed förekomma att en av dessa har byggherrens arbetsmiljöansvar för projekteringen och

planeringen, och en annan har motsvarande ansvar för genomförandet. Däremot kan inte flera uppdragstagare dela på byggherrens ansvar under samma del av byggnads- och anläggningsarbetet, t.ex. genomförandet. Vid delad entreprenad ligger således byggherrens arbetsmiljöansvar för genomförandet alltid kvar på byggherren, både i konsumentfallet och i andra fall. På motsvarande sätt gäller att om en byggherre själv har det samlade ansvaret för projekteringen och planeringen, men lämnar över hela ansvaret för genomförandet till en entreprenör, så behåller byggherren också ansvaret enligt arbetsmiljölagen avseende projekteringen och planeringen. I ett sådant fall kan entreprenören följaktligen endast överta byggherrens arbetsmiljöansvar för genomförandet. Det ansvar som går över på uppdragstagaren, antingen på grund av avtal eller på grund av regeln om konsumentuppdrag, kan nämligen inte avse en vidare del av byggnads- och anläggningsarbetet än uppdraget i fråga omfattar.

Det bör framhållas att det ansvar som nu behandlas är det särskilda, begränsade arbetsmiljöansvaret som en byggherre har enligt arbetsmiljölagen, t.ex. i fråga om samordning och arbetsmiljöplan. Det generella arbetsmiljöansvaret enligt arbetsmiljölagen, som entreprenörerna redan har i egenskap av arbetsgivare, påverkas inte av de föreslagna reglerna.

3 kap. 8 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.3.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 14 § om ansvar vid projektering. En anpassning till byggplatsdirektivet föreslås på så sätt att byggherrens skyldigheter att se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas även skall gälla planeringen av byggnads- eller anläggningsarbete. I likhet med övriga bestämmelser i arbetsmiljölagen om ansvar för byggherren gäller regeln i förekommande fall sådan uppdragstagare som enligt 3 kap. 7 § ansvarar i byggherrens ställe. Ansvaret för tillverkare av monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar, liksom för övriga som medverkar vid projekteringen enligt paragrafens *andra stycke*, är oförändrat.

Den planering som byggherren skall ansvara för tar sikte på sådan övergripande planering som vidtas inför ett byggnads- eller anläggningsarbete. Arbetsmiljöansvaret för den mera detaljerade

planeringen av arbetets utförande ligger liksom tidigare på de enskilda arbetsgivarna/entreprenörerna.

3 kap. 9 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.4.

För tydlighets skull föreslås här en ny paragraf där det konstateras att byggherren (eller ansvarig uppdragstagare enligt 3 kap. 7 §) har ett ansvar i fråga om att ge in en förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket samt se till att en arbetsmiljöplan upprättas. De fall där sådan skyldighet föreligger skall definieras av regeringen eller, efter bemyndigande, Arbetsmiljöverket. I praktiken kommer reglerna i fråga även fortsättningsvis att finnas i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

3 kap. 10 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.5.

I den här paragrafen föreslås en ny reglering beträffande byggherrens ansvar för samordning av arbetsmiljöfrågor. En anpassning till byggplatsdirektivet har gjorts i flera avseenden.

Inledningsvis slås fast att byggherren (eller uppdragstagaren enligt 3 kap. 7 §) är ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor under projekteringen och planeringen samt under genomförandet av ett byggnads- eller anläggningsarbete. Här har alltså byggherrens ansvar för samordning under genomförandet (i nuvarande 3 kap. 7 §) och projekteringen (i 3 kap. 14 §) förts samman, samt utvidgats till att gälla även för den övergripande planeringen.

Det klargörs att byggherren själv kan åta sig uppgiften att sköta dessa frågor. Den som har hand om samordningsuppgifterna vid byggnads- och anläggningsarbete kallas enligt förslaget för arbetsmiljösamordnare. Om byggherren inte åtar sig den rollen själv måste han utse en eller flera arbetsmiljösamordnare. Arbetsmiljösamordnare skall finnas för såväl projekterings- och planeringsstadiet som för genomförandeskedet. Inget hindrar att samma arbetsmiljösamordnare utses för samtliga skeden. De uppgifter som arbetsmiljösamordnaren skall sköta kommer att anges i föreskrifter från Arbetsmiljöverket.

Enligt förslaget skall skyldigheten att ha en arbetsmiljösamordnare inte vara knuten till att det finns ett gemensamt arbetsställe, utan skall gälla för alla byggnads- och anläggningsarbeten. Byggherren har dock alltid möjligheten att själv åta sig uppgiften som arbetsmiljösamordnare, exempelvis vid sådana byggnads- eller anläggningsarbeten där det inte blir fråga om några betydande samordningsuppgifter.

I paragrafens *andra stycke* slås fast att byggherren (eller sådan ansvarig uppdragstagare som avses i 3 kap. 7 §) inte befrias från ansvar genom att utse en arbetsmiljösamordnare. Det är alltså byggherren, inte arbetsmiljösamordnaren, som kan drabbas av myndighetssanktioner om samordningsuppgifterna inte sköts (se vidare kommentaren till 7 kap. 7 §). I linje med detta ligger att den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 7 § om överlåtelse av ansvaret för samordningen föreslås utgå (se 3 kap. 11 §). Det kommer därmed inte längre att finnas någon regel om överlåtelse av ansvar för samordningen. Å andra sidan får en byggherre möjlighet att ge någon i uppdrag att för hans räkning ansvara för ett byggnads- eller anläggningsarbete, vilket medför att denne uppdragstagare enligt förutsättningarna i 3 kap. 7 § kan träda i byggherrens ställe såvitt gäller förpliktelserna enligt arbetsmiljölagen.

3 kap. 11 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.6.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 7 § om samordningsansvar. Följande förändringar föreslås.

Det första stycket i den nuvarande paragrafen ersätts av två stycken. I det *första stycket* finns bestämmelser om ansvar för samordningen av arbetsmiljöfrågor då fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter. Liksom tidigare gäller som huvudregel att den som råder över arbetsstället har detta ansvar (första stycket första meningen). I den andra meningen finns dock ett avsteg från denna princip. Det är en ny bestämmelse som skall klargöra vem som är ansvarig för samordningen när det sker ett byggnads- eller anläggningsarbete på ett redan befintligt fast driftsställe. Enligt förslaget skall byggherren (eller sådan ansvarig uppdragstagare som avses i 3 kap. 7 §) då ansvara för samordningen av de arbetsmiljöfrågor som avser byggnads- och anläggningsarbetena. I fråga om detta ansvar skall 3 kap. 10 § tillämpas. För övriga sam-

ordningsfrågor på det gemensamma arbetsstället gäller huvudregeln i första meningen, dvs. i övrigt är den som råder över det fasta driftstället ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågorna. De som ansvarar för samordningen enligt denna nya bestämmelse skall också samråda med varandra i den utsträckning som behövs.

Uttrycket ”samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall” har ersatts av den modernare och enklare formuleringen ”samordningen av arbetsmiljöfrågor”, utan att någon ändring i sak avses med detta.

I det föreslagna *andra stycket* finns reglerna om samordning vid fartygsarbete. Där har endast en språklig justering gjorts.

Det nuvarande *andra stycket* om överlåtelse av ansvaret för samordningen utgår. Det innebär att ansvaret för samordning i detta hänseende skall följa de vanliga reglerna för övrigt arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen. Den som lagen anger som ansvarig för samordningen kan alltså i och för sig träffa ett avtal om att någon annan skall sköta uppgifterna i fråga, men kan inte därigenom överlåta ansvaret i straffrättsligt hänseende eller i fråga om andra sanktioner från myndighet. Ett föreläggande eller förbud skall därmed alltid riktas mot den som enligt lagen är ansvarig för samordningen. Om den ansvarige är en juridisk person får frågan om vem som där bär det straffrättsliga ansvaret avgöras på vanligt sätt, varvid även förekomsten av delegation inom den juridiska personen kan behöva bedömas.

I fråga om *andra gemensamma arbetsställen*, där lagen inte pekar ut någon ansvarig för samordningen, skall de som bedriver arbete där även fortsättningsvis kunna komma överens om att en av dem skall ha ett sådant ansvar. Detta framgår av *tredje stycket*, där endast en följdändring av den nya styckesindelningen enligt ovan har gjorts.

Det *fjärde stycket* anger liksom tidigare vad den som är ansvarig för samordningen skall sköta. De fem punkterna med uppgifter är oförändrade, men samordning vid byggnads- och anläggningsarbete omfattas inte längre av bestämmelsen. För detta kommer särskilda regler att finnas i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Det nuvarande *femte stycket* utgår och får sin motsvarighet i 12 §, se närmast nedan.

3 kap. 12 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.7.

Paragrafen är ny, men har sin sakliga motsvarighet i nuvarande 3 kap. 7 § sista stycket. Skyldigheten att följa anvisningar gäller vid alla verksamheter där någon är ansvarig för samordning av arbetsmiljöfrågor, dvs. enligt såväl 3 kap. 10 § som 11 §. Det kan röra sig om anvisningar från den som enligt dessa paragrafer är ansvarig för samordningen eller från den som utsetts till arbetsmiljösamordnare vid byggnads- och anläggningsarbete enligt 3 kap. 10 §.

3 kap. 19 §

Förslaget behandlas i kapitel 4, avsnitt 4.10.3.

Genom denna nya bestämmelse införs ett ansvar för den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst. Den förpliktelse som läggs på beställaren innebär en skyldighet att i förfrågningsunderlaget lyfta fram arbetsmiljön och vid utformningen av underlaget se till att entreprenören har möjlighet att uppfylla sitt ansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen. I detta ligger normalt att det i förfrågningsunderlaget måste anges vilka särskilda arbetsmiljörisker som är knutna till utförandet av arbetet och som särskilt måste beaktas. Bestämmelsen gäller vid alla upphandlingar, såväl privata som offentliga, där det beräknade kontraktsvärdet uppgår till minst en miljon kronor exklusive mervärdesskatt.

Andra stycket innehåller en definition av vad som i detta sammanhang avses med inhämtande av anbud. Syftet är att begränsa tillämpningsområdet till situationer där upphandling sker genom konkurrerande anbud eftersom det framför allt är i sådana situationer som arbetsmiljön riskerar att bli eftersatt.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget och beräkningen av kontraktsvärdet, se 4 kap. 11 §.

4 kap. 11 §

Förslaget behandlas i kapitel 4, avsnitt 4.10.3.

Ett nytt särskilt bemyndigande införs som innebär att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan

meddela föreskrifter vid inhämtande av anbud på utförandet av en tjänst. Föreskrifterna kan utfärdas när det gäller krav på innehållet i förfrågningsunderlaget och vid beräkning av kontraktsvärdet. Dessa föreskrifter kan inte göras direkt straffsanktionerade.

Om Arbetsmiljöverket bemyndigas att meddela föreskrifter enligt ovan och föreskrifterna även rör annan myndighets verksamhetsområde skall samråd ske med den myndigheten enligt bestämmelserna i 18 § AMF.

6 kap. 2 §

Förslaget behandlas i kapitel 2, avsnitten 2.6.3 och 2.7.3.

Det föreslås ett tillägg i *tredje stycket* som innebär att regionalt skyddsombud skall få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har kollektivavtal med arbetsgivaren. Liksom tidigare skall en förutsättning vara att det inte finns skyddskommitté på arbetsstället.

Hänvisningen till 8 § som nu finns i tredje stycket tas bort i förtydligande syfte. Detta hänger samman med det förslag till en ny paragraf, 6 kap. 9 a §, om alternativa samverkansorgan till skyddskommitté som lämnats i utredningens delbetänkande. I och med den nu föreslagna ändringen i 6 kap. 2 § står det klart att den i delbetänkandet föreslagna huvudregeln i 9 a §, om att sådana samverkansorgan likställs med skyddskommitté, gäller även i det här avseendet. Regionalt skyddsombud skall alltså inte heller få utses om det i stället för vanlig skyddskommitté finns ett samverkansorgan enligt 6 kap. 9 a § på arbetsstället.

6 kap. 6 a §

Förslaget behandlas i kapitel 2, avsnitt 2.10.5.

Enligt det föreslagna *tredje stycket* får ett skyddsombuds begäran enligt 6 kap. 6 a § även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt skall uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 §. Den närmare innebörden av förslaget är följande.

Enligt 3 kap. 12 § första stycket skall den som råder över ett arbetsställe se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den som arbetar där utan att vara arbetstagarare i

förhållande till honom inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han skall även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk. Den nu föreslagna utvidgningen av 6 a § innebär att skyddsombuden hos den arbetsgivare som råder över ett arbetsställe kan ställa krav med avseende på sådana anordningar som avses i 3 kap. 12 § första stycket, även om risken med anordningen är hänförlig (endast) till utomstående arbetskraft.

Vidare gäller enligt 3 kap. 12 § andra stycket att den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete. I den delen innebär förslaget att ett skyddsombud som är utsett att verka på ett inhyrarföretag ges möjlighet att agera gentemot inhyrarföretaget även till förmån för sådana personer som arbetar där, men som är anställda av utomstående bemanningsföretag. De åtgärder som då kan komma i fråga skall vara begränsade till det aktuella arbetet på det främmande arbetsstället, dvs. på inhyrarföretaget.

Såväl lokala som regionala skyddsombud omfattas av förslaget.

Att skyddsombudets begäran *får* avse utomstående arbetskraft innebär att det inte finns någon skyldighet för skyddsombudet att agera även för utomstående personal. Om så skall ske i det enskilda fallet får avgöras av skyddsombudet, som i lämplig utsträckning bör samråda med de berörda arbetstagarna och/eller deras egna skyddsombud.

Det kan tilläggas att ytterligare ett ändringsförslag till 6 a §, som lades fram i utredningens delbetänkande som ett nytt tredje stycke i paragrafen, därmed skulle bli paragrafens *fjärde stycke*.

6 kap. 7 §

Förslaget behandlas i kapitel 2, avsnitt 2.10.5.

Ett nytt *fjärde stycke* föreslås som innebär att ett skyddsombudsstopp även får avse arbete som utförs av inhyrd arbetskraft. Hittills har endast ett skyddsombud hos bemanningsföretaget kunnat stoppa den uthyrda personalens arbete genom att vidta åtgärder mot bemanningsföretaget i enlighet med 7 §. Enligt förslaget skall alltså ett skyddsombud på ett inhyrarföretag kunna stoppa arbete som utförs av inhyrd arbetskraft genom ett stoppningsförfarande mot inhyrarföretaget.

Möjligheten för skyddsombudet att agera har en motsvarighet i det arbetsmiljöansvar som arbetsgivaren har för inhyrd arbetskraft enligt 3 kap. 12 § andra stycket AML.

I övrigt hänvisas i tillämpliga delar till kommentaren vid 6 kap. 6 a §.

7 kap. 6 §

Till följd av de nya reglerna om byggnads- och anläggningsarbete har vissa följdändringar behövts i denna paragraf. Arbetsmiljöverket skall även framöver kunna utse en ansvarig för samordning av arbetsmiljöfrågor i fall där någon sådan inte finns, trots att det föreligger ett gemensamt arbetsställe. Detta förutsätter alltså att det handlar om ett annat gemensamt arbetsställe än byggarbetsplats eller fast driftsställe samt att de som bedriver arbete där inte har överenskommit att en av dem skall ha ansvaret för samordningen.

Liksom tidigare skall Arbetsmiljöverket också kunna flytta ansvaret för samordningen av arbetsmiljöfrågor när det finns särskilda skäl för det, t.ex. i sådana fall där den som har ansvaret är uppenbart olämplig för uppgiften. Detta kan bli aktuellt antingen då ansvaret för samordningen följer direkt av lagen eller på grund av överenskommelse i fall där lagen medger sådana avtal (se förslaget till 3 kap. 7 § samt 11 § tredje stycket).

I paragrafens *andra stycke* har ”den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete” ersatts av byggherren (se definitionen i 3 kap. 7 §). Vidare har sådan uppdragstagare som avses i 3 kap. 7 § lagts till bland den krets som kan åläggas ansvaret för samordningen av arbetsmiljöfrågor. Om det föreligger ett uppdrag av det slag som avses i 3 kap. 7 §, och byggherren har ansvaret för samordningen men är uppenbart olämplig för detta, kan alltså Arbetsmiljöverket flytta över ansvaret på en sådan uppdragstagare.

7 kap. 7 §

Förslaget behandlas i kapitel 3, avsnitt 3.7.8, och kapitel 4, avsnitt 4.11.

Paragrafen har anpassats till de ändringar som föreslagits i 3 kap. AML. Det innebär att motsvarigheten till de paragrafer i tredje kapitlet som sedan tidigare omfattas av 7 kap. 7 § har tagits med.

Vidare skall de nya bestämmelserna i tredje kapitlet också ingå i tillämpningsområdet för 7 kap. 7 §.

Beträffande 3 kap. 10 § kan konstateras att den som enligt 7 kap. 7 § "har skyddsansvar" är den som är ansvarig för samordningen vid bygnads- och anläggningsarbete, dvs. byggherren (eller i förekommande fall sådan uppdragstagare som enligt 3 kap. 7 § ansvarar i byggherrens ställe). Däremot avses inte den som utsetts till arbetsmiljösamordnare eftersom denne endast har fått i uppgift att sköta samordningen, medan ansvaret fortfarande ligger kvar på byggherren (se 3 kap. 10 § andra stycket). Om byggherren själv åtagit sig uppgiften som arbetsmiljösamordnare kan föreläggande givetvis riktas mot denne, som då även är ansvarig för samordningen.

I denna paragraf föreslås även att Arbetsmiljöverket får meddela föreläggande eller förbud mot den som inhämtar anbud på utförandet av en tjänst i överensstämmelse med den nya bestämmelsen i 3 kap. 19 §.

7 kap. 11 §

Ändringen är endast en anpassning till den nya numreringen i 3 kap. AML.

9 kap. 2 §

Även den här ändringen är endast en anpassning till den nya numreringen i 3 kap. AML.

8.2 Förslag till ändringar i arbetsmiljöförordningen

1 §

Ändringen är endast en anpassning till den nya numreringen i 3 kap. AML.

4 §

Paragrafen har anpassats till de nya reglerna i 3 kap. AML om ansvar för samordning av arbetsmiljöfrågor. De bestämmelserna innebär att det i vissa fall kan finnas en ansvarig för samordning av arbetsmiljöfrågor och en arbetsmiljösamordnare trots att det inte föreligger ett gemensamt arbetsställe, exempelvis vid samordning av projektering och planering. Av paragrafens nya ordalydelse framgår att anslag bara behöver sättas upp om det finns ett gemensamt arbetsställe.

10 §

Förslaget behandlas i kapitel 7, avsnitt 7.7.

Enligt förslaget upphävs *andra stycket* vilket innebär att arbetsgivaren inte längre skall vara skyldig att underrätta Arbetsmiljöverket om när en skyddskommitté tillsatts. *Tredje stycket* ändras på så att arbetsgivaren inte längre behöver sätta upp anslag med uppgift om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté. Arbetsgivaren är i stället skyldig att på lämpligt sätt informera om namn på skyddsombud och ledamot i skyddskommitté, vilket alltså kan göras på annat sätt än genom att anslag sätts upp, t.ex. genom uppgift på arbetsgivarens intranät som når alla anställda.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av Margareta Palmstierna

Enligt utredningens förslag blir den som tar in anbud på utförandet av en tjänst (beställaren) skyldig att ”i förfrågningsunderlaget beakta att de personer som skall utföra arbetet inte får utsättas för risker för ohälsa och olycksfall” (3 kap. 19 § arbetsmiljölagen). Bestämmelsen gäller om kontraktsvärdet är minst 1 miljon kr och oavsett om beställaren omfattas av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) eller ej. Kompletterande föreskrifter förutsetts kunna lämnas av regeringen eller Arbetsmiljöverket (4 kap. 11 §).

Lagrådet har tidigare i år yttrat sig över regeringens förslag till nya upphandlingsregler och en proposition väntas mycket snart. Den nya lagstiftningen grundas på två EG-direktiv och ersätter LOU. I lagrådsremissen föreslås två lagar (den klassiska lagen och försörjningslagen, i det följande behandlas bara den klassiska lagen). Ett kapitel handlar om tekniska specifikationer och särskilda kontraktsvillkor i förfrågningsunderlag m.m. (6 kap.).

I lagrådsremissen föreslås i 6 kap. 14 § den klassiska lagen bestämmelser rörande upplysningar om arbetarskydd, arbetsvillkor m.m.

En upphandlande myndighet får i förfrågningsunderlaget upplysa om vilka organ som kan lämna en anbudssökande eller anbudsgivare information om de bestämmelser om ... arbetarskydd och arbetsvillkor ... som kommer att gälla vid de tjänster eller byggtreprenader som omfattas av kontraktet. – Om den upphandlande myndigheten lämnar sådana upplysningar, skall den begära att anbudsgivare eller anbudssökande bekräftar att hänsyn har tagits till bestämmelserna om arbetarskydd och arbetsvillkor vid utformningen av anbudet.

Ordet ”får” markerar att den upphandlande myndigheten inte har någon skyldighet att lämna upplysningar. EG-direktivet ger dock utrymme för att införa en upplysningsskyldighet.

Bakgrunden till utredningens förslag är att det blivit vanligt att tjänster av visst slag köps från en entreprenör i stället för att utföras av personal hos beställaren. Förslaget syftar till att förbättra förhållandena för dem som är anställda hos en entreprenör och vars arbetsmiljö påverkas av de krav beställaren ställer – det talas om ”tuffa krav på snabba varuleveranser” och ”för snäva tidsramar så att arbetet inte kan genomföras på ett sunt sätt”. Räckvidden av förslaget är dock inte alldeles klar eftersom det samtidigt sägs att den skyldighet som läggs på beställaren inte innebär mer än att upplysa om särskilda arbetsmiljörisker som entreprenören måste beakta, dvs. – med utredningens ord – en form av informations-skyldighet.

I upphandlingssammanhang är ”förfrågningsunderlag” det skriftliga underlaget för anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller leverantörerna och som innehåller de krav som en leverantör måste uppfylla för att få vara med och tävla. Förslaget riskerar att skapa oklarhet om vad som är att uppfatta som krav från beställarens sida på leverantören.

Om utredningens förslag inte anses avse annat än lämnande av information innebär förslaget att information skall ges men det ställer inte något direkt krav på att anbudsgivaren skall signalera att informationen beaktats. Upphandlingsreglerna innebär däremot att upplysningar i visst hänseende får ges men kräver samtidigt, för det fall att upplysningar lämnas, att anbudsgivaren bekräftar att gällande bestämmelser om arbetarskydd m.m. beaktats. Någon egentlig diskussion om hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra förs inte i betänkandet.

Av vad här har sagts framgår att utredningens förslag griper in i det pågående arbetet med nya upphandlingsregler på ett svår-överblickbart sätt. Enligt min mening hade det funnits anledning att pröva om inte önskemålet att stärka arbetsmiljöskyddet hade kunnat tillgodoses på ett mer ”systemenligt” sätt, närmast genom införande av en sådan upplysningsskyldighet som upphandlingsdirektiven ger utrymme för (en sådan upplysningsskyldighet skulle naturligtvis kunna gälla även vid icke-offentlig upphandling).

Särskilt yttrande

av **Bernt Nilsson och Barbro Köhler Krantz**

Utvecklingen pekar på ett generellt behov att förstärka skyddet för dem som arbetar i entreprenadföretag eller motsvarande och som i många avseenden är beroende av beställarföretagets inverkan på arbetsmiljöförutsättningarna. I utredningen redovisas exempel på situationer där arbetsmiljöaspekten inte fått den belysning som den förtjänar, kanske tydligast inom vård och omsorg, renhållning och åkeribranschen. Vi ser därför ett klart behov att skapa en ökad tydlighet i samband med upphandlingar.

Vi anser att den föreslagna lösningen är bra även om den inte når lika långt som det som gäller i Danmark eller det som införs i Finland. I förlängningen är det fråga om att skapa en större trygghet, inte bara för de anställda utan även för de företag som åtar sig uppdrag. Genom att arbetsmiljökraven fått en rimlig belysning vid upphandlingen undanröjs risken att möta nya och överraskande myndighetskrav. Konkurrenssituationen blir mer rättvis och arbetsmiljöaspekterna får en så tidig belysning som de väl förtjänar. Dessutom räknar vi med att branschföreträdare kommer att stödja utvecklingen genom att utforma förslag till innehåll i upphandlingsunderlag m.m.

Käll- och litteraturförteckning

- Arbetslivsinstitutet, *Redovisning av verksamhet med regionala skyddsombud 1995*, Dnr 1996-0299
- Arbetsmiljöverket, *Regler för inspektion 3/2005*, 2005
- Arbetsmiljöverket, sammanställning över inkomna rapporter för parternas verksamhet med regionala skyddsombud och standardisering under 2005. Rapport 2006-11-28
- Barrefelt, Bo, *Arbetsmiljö EU*, direktiv på arbetsmiljöområdet m.m., 1996
- Ds 1988:61, *Regionala skyddsombud*
- Frick, Kaj, *De regionala skyddsombudens verksamhet*, Arbetslivsrapport 1996:22, Arbetslivsinstitutet
- Gullberg, Hans och Rundqvist, Karl-Ingvar, *Arbetsmiljölagen, Kommentarer och författningar*. 13 uppl. Norstedts Juridik AB (benämns i betänkandet "Gullbergs kommentar till arbetsmiljölagen")
- Nutek:s rapport (R 2006:3), *Mätning av företagens administrativa kostnader på arbetsrättsområdet*, 2007
- Nutek:s sammanfattning, *Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet*, 2007
- Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, Norstedts Juridik AB, 2002
- Ohlsson L.G. och Starland, H, *Arbetarskyddslagstiftningen*, 1951
- Siöcrona, Carin, *SAM vid personaluthyrning*, vägledningpromemoria utarbetad inom Arbetsmiljöverket, (CTO 2004/16295) april 2004
- Proposition 1973:130, *Ändringar i arbetarskyddslagstiftningen och andra åtgärder för bättre arbetsmiljö*
- Proposition 1975/76:105, *Förslag till arbetsrättsreform m.m.*
- Proposition 1976/77:149, *Arbetsmiljölagen m.m.*
- Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*
- Proposition 1989/90:19, *Förslag till ändringar i arbetsmiljölagen*
- Proposition 1990/91:140, *Arbetsmiljö och rehabilitering*

- Proposition 1993/94:186, *Ändringar i arbetsmiljölagen*
Proposition 2006/07:44, *2002 års protokoll till ILO:s konvention om arbetarskydd och arbetsmiljö m.m.*
SOU 1972:86, *Bättre arbetsmiljö*
SOU 1976:1, *Arbetsmiljölagen*
SOU 1990:49, *Arbete och hälsa*
SOU 1993:81, *Översyn av arbetsmiljölagen*
SOU 2005:22, *Nya upphandlingsregler*
SOU 2005:50, *Arbetskraftsinvandring i Sverige*
SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*
SOU 2006:44, *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.*
SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring i Sverige – förslag och konsekvenser*
Statistikuppgifter från Arbetsmiljöverket
Statistikuppgifter från Skatteverket

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 (bygggherrar) 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 bygggherrar.

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 arbetstagnarna 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 bett 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 uppräkningslistan 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 färskaste ”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 anbudsfrågan 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 anbudsfrågan.

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 gemenskapsrätten 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. Telefonsäljning. 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]