

Nr 38

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående tillsynen av arbetarskyddslagstiftningens efterlevnad vid mindre arbetsplatser.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 231 i första kammaren av herr *Mårtensson* samt nr 293 i andra kammaren av fru *Skantz* och herr *Svenning*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag beträffande effektivare tillsyn av arbetarskyddslagstiftningens efterlevnad vid de mindre arbetsplatserna".

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 293.

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsförordningen föreskriver inhämtat yttrande från arbetarskyddsstyrelsen. Redogörelse för remissyttrandet lämnas i det följande.

Gällande bestämmelser

Enligt 47 § *arbetarskyddslagen* utövas tillsynen å efterlevnaden av arbetarskyddslagstiftningen av arbetarskyddsstyrelsen samt, under dess överinseende och ledning, av yrkesinspektionens befattningshavare och kommunala tillsynsmän. Kungl. Maj:t må därjämte förordna, att tillsynen å visst slag av verksamhet skall utövas av specialinspektör. Kommunal tillsynsman skall enligt 48 § utses av hälsovårdsnämnd, varvid tillsyningsman för allmänna hälsovården är pliktig att, om han förordnas härtill, även vara kommunal tillsynsman enligt arbetarskyddslagen. I nämnda paragraf stadgas därjämte att kommunal tillsynsman skall av kommunala medel åtnjuta skälig ersättning för uppdraget. Beträffande de åligganden som ankommer på kommunal tillsynsman finns vissa bestämmelser i *instruktionen för yrkesinspektionen* (SFS 1957: 646). I 7 § i nämnda instruktion föreskrives således, att kommunal tillsynsman skall utöva tillsyn å arbete, som bedrivs utan användande av maskinella hjälpmedel eller ångpannor, kokare eller andra tryckkärl samt vari i regel användes färre än tio arbetstagare. I samma paragraf föreskrives vidare, att arbetarskyddsstyrelsen kan besluta om jämkning av gränsen mellan yrkesinspektörs och kommunal tillsynsmans befogenhet. Med stöd härav har i de föreskrifter rörande den kommunala tillsynen, som styrelsen utfärdat i december 1951, föreskrivits att

den kommunala tillsynen, utöver de arbeten som angivits i instruktionen, skall omfatta vissa andra mindre arbetsställen med maskinella hjälpmedel eller tryckkärl av mera enkel beskaffenhet. Rörande sättet för tillsynens bedrivande har kommunal tillsynsman att iakttaga de allmänna åligganden för tillsynsorganen, varom finnes stadgat i 11—15 §§ och 17 § i instruktionen för yrkesinspektionen. Brister kommunal tillsynsman i fullgörande av sin tjänsteutövning och kommer detta genom anmälan av yrkesinspektör eller på annat sätt till hälsovårdsnämndens kännedom, skall enligt 49 § arbetarskyddslagen nämnden vidtaga erforderliga åtgärder för att åstadkomma rättelse. Samma paragraf innehåller även ett stadgande, att om hälsovårdsnämnd underlåter att utse kommunal tillsynsman eller att vidtaga åtgärd som nyss nämnts, länsstyrelsen äger uppdraga tillsynens utövande åt person, som av länsstyrelsen förordnas till kommunal tillsynsman. I fall av behov äger länsstyrelsen därvid även bestämman den ersättning för uppdraget, som skall utgå till tillsynsmannen.

Historik

Föreskrift om användande av kommunala organ eller kommunalvalda personer för övervakning av arbetarskyddsföreskrifter fanns redan i förordningen den 18 november 1881 angående minderårigas användande i arbete vid fabrik, hantverk eller annan hantering (*minderårighetsförordningen*), vilket får anses utgöra inledningen till svensk arbetarskyddslagstiftning i egentlig bemärkelse. I 14 § i nämnda förordning fanns nämligen intagen en bestämmelse innebärande skyldighet för hälsovårdsnämnd eller, där sådan ej fanns, kommunalnämnd att själv eller genom personer som nämnden inom eller utom sig utsåg öva uppsikt över förordningens efterlevnad. Denna upphävdes sedermera delvis genom lagen den 17 oktober 1900 angående minderårigas och kvinnors användande i industriellt arbete och efterträddes i sin helhet av 1912 års lag om arbetarskydd, då den kommunala tillsynsinstitutionen tog fastare form.

I det betänkande med förslag till lag om arbetarskydd som den s. k. *yrkesfarekommittén* avgav i december 1909 föreslog kommittén, att tillsynen å efterlevnaden av lagen och på grund av densamma meddelade föreskrifter skulle utövas av bl. a. kommunala tillsynsmän och uppdrog samtidigt gränserna för sådan tillsynsmans övervakning i förhållande till andra tillsynsorgan. De kommunala tillsynsmännen skulle övervaka sådana arbetsställen som icke kom under yrkesinspektörernas omedelbara tillsyn eller bergmästarnas eller underinspektörernas uppsikt, d. v. s. arbetsställen där i regel användes färre än tio arbetare och där det icke brukades mekanisk drivkraft eller sådan ångpanna, kokare eller annat kärl under tryck som genom explosion kunde förorsaka olycksfall. I förslag till en särskild lag angående kommunala tillsynsmän upptogs bl. a. en bestämmelse av innebörd, att sådana tillsynsmän tillkommande uppsikt skulle utövas av särskilda därtill av kommunalnämnd eller hälsovårds-

nämnd utsedda personer. I yttrande den 22 juni 1911 över kommitténs betänkande framhöll kommerskollegium — yrkesinspektionens dåvarande chefsmyndighet — att det kunde ifrågasättas om särskilda tillsynsmän erfordrades och föreslog därför, att den kommunala tillsynen, i överensstämmelse med vad dittills gällt, uppdrogs åt hälsovårds- eller kommunalnämnd. Kungl. Maj:t följde i propositionen nr 104/1912 med förslag till lag om arbetarskydd i fråga om kommunala tillsynens organisation kommerskollegii förslag och riksdagen beslöt i enlighet därmed (1912 års lag om arbetarskydd). Den gränsdragning kommittén föreslagit beträffande kommunal tillsynsmans tillsynsområde blev i allt väsentligt lagfäst.

I betänkande år 1925 med förslag till reviderad lag om arbetarskydd (SOU 1925: 34) föreslog *socialstyrelsen*, att preciseringen av de olika inspektionsorganens kompetensområden i 1912 års lag skulle utgå och anförtros åt Kungl. Maj:t. I propositionen nr 40/1931 föreslog Kungl. Maj:t i anledning härav viss justering av 23 § i lagen, vilket förslag antogs av riksdagen. I anslutning härtill utfärdades med upphävande av 1912 års instruktioner för yrkesinspektionen och för yrkesinspektionens kommunala tillsynsorgan en ny instruktion för yrkesinspektionen (SFS 1931: 423). Häri preciserades de arbetsställen, som skulle övervakas av kommunala tillsynsmän, till att, liksom tidigare varit förhållandet, i princip omfatta arbetsställen med mindre än tio arbetstagare och utan maskinella hjälpmedel och tryckkärl.

Frågan om den kommunala tillsynens verksamhet behandlades sedermera av 1937 års *arbetarskyddskommitté*. I sitt betänkande (SOU 1937/52) framhöll kommittén, att den övertygat sig om att den kommunala tillsynen icke fungerade på ett tillfredsställande sätt. I de flesta landskommuner var den av värde egentligen endast såsom ett organ till vilket yrkesinspektionens befattningshavare kunde vända sig för erhållande av vissa upplysningar. Detsamma gällde beträffande vissa mindre städer. Kommittén ifrågasatte om icke hela den kommunala tillsynsinstitutionen borde slopas och dess uppgifter överflyttas till statliga befattningshavare men ansåg sig böra avstå därifrån med hänsyn till de kostnader som skulle följa därmed. I *proposition nr 231/1938* uttalade föredragande departementschefen, att ehuru en viss förbättring av ifrågavarande tillsyn torde kunna åstadkommas genom ökad upplysningsverksamhet från de statliga organens sida, det dock syntes tvivelaktigt om enbart därmed en tillräcklig kontroll kunde åstadkommas. Närmare ställningstagande ansåg departementschefen emellertid böra tills vidare anstå.

Frågan om den kommunala tillsynen upptogs därefter av 1938 års *arbetarskyddskommitté*. På grundval av en av kommittén år 1942 verkställd undersökning kunde kommittén i likhet med 1937 års *arbetarskyddskommitté* konstatera, att den kommunala tillsynen inom landskommuner och delvis även i vissa mindre städer och stadsliknande samhällen blivit av ringa värde. Enär de arbetsuppgifter som åvilade den kommunala tillsynen var så omfattande

att de icke lämpligen kunde överflyttas på de statliga tillsynsorganen, ansåg sig kommittén, trots den kommunala tillsynens brister, icke böra föreslå att den skulle slopas. Kommittén föreslog att den kommunala tillsynen begränsades till sådana kommuner och samhällen, som hade särskild hälsovårdsnämnd och där kommunalnämnden alltså icke fungerade som hälsovårdsnämnd. Där nämnden tillsatt särskild tillsyningsman för allmänna hälsovården, skulle denne även utöva den kommunala tillsynen enligt arbetarskyddslagen. I övriga kommuner och samhällen förutsatte kommittén, att tillsynen skulle utövas av yrkesinspektionens befattningshavare. Vid remiss av kommitténs betänkande ifrågasatte flera remissinstanser, däribland riksförsäkringsanstalten i egenskap av yrkesinspektionens dåvarande chefsmyndighet, om icke den kommunala tillsynen borde slopas och tillsynen överflyttas på den statliga yrkesinspektionen. Vid behandlingen av kommitténs förslag i *proposition nr 184/1948* uttalade föredragande departementschefen, att tillsynen å de talrika mindre arbetsställen, där yrkesriskerna var relativt små, av praktiska och ekonomiska skäl syntes böra vara decentraliserad till kommunala organ, varför den kommunala tillsynen borde bibehållas. Kommitténs förslag om begränsning till sådana kommuner och samhällen som hade särskild hälsovårdsnämnd ansågs icke böra införas bl. a. med hänsyn till att efter den ändring av kommunindelningen som avsågs träda i tillämpning fr. o. m. år 1950, särskild hälsovårdsnämnd torde komma att finnas i praktiskt taget alla kommuner. Enär erfarenheten utvisat, att den kommunala tillsynen fungerat bäst i kommuner, där den anförtrots särskild tillsynsman, borde den formen för tillsynens utövande tillämpas över lag. Hade kommunen antagit tillsyningsman för den allmänna hälsovården borde denne vara pliktig att åtaga sig tillsynen över arbetarskyddet. I *proposition nr 298/1948* med förslag till nu gällande arbetarskyddslag upptogs i 47 och 48 §§ bestämmelser om den kommunala tillsynen, vilka godkändes av riksdagen.

I ett betänkande angående arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen som *arbetarskyddsutredningen* avgav i november 1955 (SOU 1955/41) upptogs till behandling bl. a. organisationen av den kommunala tillsynen. Utredningen konstaterade, att denna tillsyn i ett stort antal kommuner var av mycket ringa effektivitet. Den huvudsakliga anledningen härtill hade utredningen funnit vara, att specialutbildad fast anställd personal icke anlätats för tillsynens utövande i många fall, där kommunens storlek och verksamhetens inriktning bort ge anledning till en sådan anordning. I dessa och andra fall hade vidare de kommunala tillsynsmännen beviljats en alltför ringa ersättning. Dessa förhållanden hade medfört, att det ofta varit omöjligt eller svårt att få tillsynen utförd av personer med sådan utbildning eller erfarenhet som erfordrades. I viss mån syntes även arbetet ha försvårats av att tillräcklig kontakt icke funnits mellan de kommunala organen och den statliga yrkesinspektionen. Det kunde därför anses föreligga skäl för att överväga en minskning av den kommunala tillsynens arbetsuppgifter eller att till statliga organ överföra den del

av tillsynen som ankom på kommunerna. Emellertid kunde å andra sidan antagas, att det kommunala intresset för tillsynsverksamheten skulle öka, om den kommunala tillsynen tilldelades större och intressantare arbetsuppgifter. Utredningen föreslog därför en ändring i gällande gränsdragningsföreskrifter på så vis, att under kommunal tillsyn skulle falla alla arbetsställen med mindre än tio arbetstagare. Undantag skulle emellertid göras för vissa yrkesområden med generellt större yrkesskaderisk och för arbetsställen inom skilda yrkesområden i övrigt, där yrkesinspektören med hänsyn till större skaderisk i det enskilda fallet förordnat om statlig tillsyn. Dessa riktlinjer skulle tillämpas på sådant sätt, att antalet arbetsställen under kommunal tillsyn ökade med 10 procent. Utredningen föreslog vidare, att all byggnadsverksamhet i princip skulle ligga under kommunal tillsyn. På grund av skillnaderna mellan kommunerna i fråga om bl. a. storlek och karaktär och olika yrkesområdets växlande betydelse för sysselsättningar inom kommunen ansåg utredningen det olämpligt att uppställa några generella kompetensfordringar för de kommunala tillsynsmännen. Kommunerna borde dock i större utsträckning söka erhålla tillsynsmän med sådan speciell utbildning eller yrkeserfarenhet som kunde vara av värde vid tillsynens utövande. Utredningen föreslog vidare att vart och ett av yrkesinspektionsdistrikten utom första distriktet (Stockholms stad) skulle förstärkas med en inspekterande tjänsteman, vilken skulle ha till uppgift dels att handha den på den statliga inspektionen fallande tillsynen över arbetarskyddet inom byggnadsbranschen, dels ock att övervaka och vägleda de kommunala tillsynsmännen. Utredningen föreslog också, att särskilda medel skulle anvisas till utbildningskurser för de kommunala tillsynsmännen, vilka kurser skulle anordnas av yrkesinspektionen.

I sitt utlåtande den 24 januari 1956 över betänkandet föreslog *arbetarskyddsstyrelsen*, att den kommunala tillsynen skulle bibehållas i städer och stadsliknande samhällen men slopas i landskommunerna. Till stöd för detta förslag framhöll styrelsen, att tillsynen över de mindre arbetsställena syntes vara en väl så viktig uppgift som tillsynen i övrigt. Lokaler, olika anordningar för arbetets bedrivande, arbetsmetoder etc. var i regel lika fullgoda ur arbetarskyddssynpunkt som vid de större arbetsställena. Dessa mindre arbetsställen inom landskommunerna saknade som regel sakkunnig tillsyn. Nämnvärd ökning av den kommunala tillsynens effektivitet på landsbygden ansåg styrelsen ej stå att vinna genom ökning av den statliga utbildningsverksamheten. Yrkesinspektionens personal ägnade redan mycket tid och arbete åt att leda tillsynsmännen i deras verksamhet och sammankalla dem till konferenser. En nackdel därvidlag var också, att innehavarna av sysslan växlade. För att övertaga den kommunala tillsynen i landskommunerna räknade styrelsen med att yrkesinspektionen skulle behöva förstärkas med en inspekterande tjänsteman på varje distrikt utom på det föreslagna första distriktet. De kommuner som sålunda befriades från skyldigheten att hålla kommunal tillsyn borde i stället

åläggas skyldighet att lämna bidrag till statsverket för denna avlösning såsom förekommit inom andra förvaltningsområden. Utredningens förslag till gränsdragning mellan den statliga och kommunala tillsynen ansåg sig styrelsen icke kunna förorda. Genom en så generell gräns skulle alltför många ur skyddssynpunkt komplicerade arbetsställen komma under kommunal tillsyn och de undantag yrkesinspektörerna skulle behöva göra för enskilda arbetsställen bli talrika. Däremot hade styrelsen intet att erinra mot att i städer och stadsliknande samhällen, där byggnadsnämnd hade byggnadstekniskt kunnig personal anställd, dessa anförtroddes tillsynen över byggnadsarbetsplatser.

I *proposition nr 98/1956* förordade föredragande departementschefen, att området för den kommunala tillsynen inte utökades utan tills vidare bibehölls i stort sett oförändrat med hänsyn till att denna tillsyns effektivitet ifrågasatts beträffande ett stort antal kommuner. De syntes dock böra prövas att till kommunerna efter frivilligt åtagande överföra viss del av tillsynen av byggnadsverksamheten. Då kritik inte anförts mot det sätt varpå tillsynen sköttes i kommuner där hälsovårdsnämnden hade heltidsanställd tillsynspersonal, borde frågan om gränsdragningen mellan den statliga och kommunala tillsynen upptagas på nytt, om sådan personal anställdes i större utsträckning. För en förbättring av den statliga tillsynen över arbetarskyddet inom byggnadsbranschen och för åstadkommande av ett bättre samarbete mellan yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen förordade departementschefen, att för varje distrikt utom första distriktet inrättades en ny tjänst. Vidare föreslogs att medel skulle anvisas för anordnande av informationsdagar för de kommunala tillsynsmännen. Gentemot vad departementschefen anfört hade riksdagen ej något att invända.

Remissyttrandet

Arbetarskyddsstyrelsen tillstyrker motionärernas utredningskrav.

Styrelsen upplyser, att vid yrkesinspektionen då och då anordnats informationsdagar för kommunala tillsynsmän, varvid tjänstemännen i distrikten bl. a. hållit föredrag om den kommunala tillsynens uppgifter och praktiska utövande. Under senare år har en intensifiering skett och årligen hållits ett tiotal sådana kurser. Arbetarskyddsstyrelsen anser dessa kurser vara av värde, ehuru de dock icke bevisats i den omfattning som önskvärt vore. Under sina inspektionsresor brukar yrkesinspektionens tjänstemän även ta kontakt med de kommunala tillsynsmännen och överlägga med dem i frågor rörande tjänsten.

De olika förslag till förbättringar av den kommunala tillsynen som framlagts har, konstaterar styrelsen, inte resulterat i någon ändring i organisationen. Styrelsen anser det angeläget, att ett fullgott arbetarskydd upprätthålles vare sig fråga är om stora eller små arbetsställen. Motionärerna finner, anför styrelsen, att det därvidlag brister i fråga om sådana arbetsplatser, vilkas tillsyn överlämnats till kommunala organ, och synes ifrågasätta om icke denna tillsyn

bör övertagas av den statliga inspektionen. Frågan härom synes styrelsen böra närmare övervägas. En betydlig förstärkning av yrkesinspektionen blir emellertid ovillkorligen följden av en sådan överflyttning. Den kommunala tillsynen omfattar f. n. i runt tal 86 000 arbetsställen fördelade på ca 1 100 tillsynsmän. Därest vid ett statligt övertagande skulle för dessa arbetsställen upprätthållas ett inspektionsintervall av 2—3 år, d. v. s. det intervall som för närvarande gäller beträffande de arbetsställen som tillhör den allmänna yrkesinspektionen, och varje tjänsteman beräknas kunna inspektera högt räknat 1 000 arbetsställen per år, skulle enligt styrelsens beräkningar erfordras en utökning av yrkesinspektionens personal med 30—40 inspekterande tjänstemän förutom erforderlig kanslipersonal.

Utskottet

Enligt 1949 års arbetarskyddslag ankommer den centrala tillsynen över arbetarskyddet på arbetarskyddsstyrelsen. Under dess överinseende och ledning utövas tillsynen lokalt av yrkesinspektionens befattningshavare och av kommunala tillsynsmän. Det åligger hälsovårdsnämnderna att utse de kommunala tillsynsmännen. Tillsyningsman för den kommunala hälsovården är skyldig att även vara kommunal tillsynsman för arbetarskyddet om han förordnas därtill. Den kommunala tillsynen omfattar dels arbeten som bedrivs utan användande av maskinella hjälpmedel eller tryckkärl och vari i regel sysselsättes färre än tio arbetstagare, dels vissa arbeten med maskinella hjälpmedel eller tryckkärl av mera enkel beskaffenhet.

I förevarande motioner yrkas utredning och förslag i syfte att effektivisera tillsynen av arbetarskyddslagstiftningens efterlevnad vid de mindre arbetsplatserna. Motionärerna anser att det nuvarande systemet med en uppdelning av tillsynen mellan den allmänna yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen inte fungerat tillfredsställande. I motionerna framhålles vidare att många kommunala tillsynsmän har sitt uppdrag som bisyssla och att de ofta saknar erforderlig utbildning och erfarenhet beträffande arbetarskyddsfrågor. Enligt motionärerna har verkställda undersökningar visat allvarliga brister på arbetsplatser som omfattas av den kommunala tillsynen.

I remissyttrande över motionerna påpekar arbetarskyddsstyrelsen, att olika utredningar rörande arbetarskyddets organisation påtalat brister i den kommunala tillsynen. Då styrelsen anser det angeläget att ett fullgott arbetarskydd upprätthålles vare sig det är fråga om stora eller små arbetsställen, tillstyrker styrelsen motionärernas utredningskrav.

Såsom påpekats såväl av motionärerna som av arbetarskyddsstyrelsen har genom olika utredningar klarlagts, att den kommunala tillsynen å arbetarskyddslagstiftningens efterlevnad i vissa avseenden inte fungerar tillfredsställande. Vad som sålunda framkommit visar enligt utskottets mening att en förbättring av arbetarskyddet vid de mindre arbetsplatserna är påkallad. Utskottet

är emellertid inte berett att nu uttala sig om hur genomgripande åtgärder som kan anses erforderliga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Utskottet förordar därför att arbetarskyddslagstiftningen i de delar som nu är aktuella blir föremål för översyn i den ordning Kungl. Maj:t finner lämplig.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 231 och II: 293, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t, efter den utredning som kan anses erforderlig, framlägger förslag till effektivisering av tillsynen å arbetarskyddslagstiftningens efterlevnad vid mindre arbetsplatser; samt

2) att motionerna, i den mån de inte kan anses besvarade genom vad utskottet ovan hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 april 1965

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell*, herr Lars Larsson, fru Nilsson, herrar Erik Filip Petersson, Ottosson* och fru Olsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Rimmerfors, fru Ekendahl, herrar Gustavsson i Alvesta, Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herr Ringaby och fru Skantz.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.