

Nr 26.

Utlåtande i anledning av väckt motion om utvidgande av arbetarskyddslagens tillämpningsområde.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 48, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Huss m. fl.* hemställt, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära framläggande av förslag till utvidgande av arbetarskyddslagens tillämpningsområde att omfatta, med de inskränkningar som anges i 3 och 4 §§ i lagen, varje verksamhet, vari arbetstagare användes till arbete för arbetsgivares räkning».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för detta yrkande, får utskottet hänvisa till motionen.

Över motionen har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver yttrande inhämtats från arbetarskyddsstyrelsen, varjämte Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet på utskottets begäran yttrat sig över motionen.

Gällande rätt.

Arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 (nr 1) äger, med inskränkningar som i detta sammanhang sakna intresse, tillämpning å varje rörelse, industriell eller icke, vari arbetstagare användes till arbete för arbetsgivares räkning, ävensom å hus-, väg- eller vattenbyggnad, vattenavledning eller annat dylikt särskilt arbetsföretag, vari arbetstagare användes på sådant sätt.

I lagen förstås med arbetstagare envar, som utför arbete för annans räkning utan att i förhållande till denne vara att anse såsom självständig företagare, och med arbetsgivare envar, för vilkens räkning arbete utföres av sådan arbetstagare utan att mellan dem står någon tredje person, vilken såsom självständig företagare åtagit sig att ombesörja arbetets utförande.

I anslutning till arbetarskyddslagen har utfärdats *kungörelsen den 6 maj 1949 (nr 208) med föreskrifter angående tillämpningen av arbetarskyddslagen (arbetarskyddskungörelsen)*. Kungörelsen innehåller bl. a. stadganden om förhandsgranskning av arbetslokaler m. m., föreskrifter om vissa hygieniska anordningar, om åtgärder till förebyggande av ohälsa och olycksfall samt vissa bestämmelser angående minderåriga arbetstagare.

Tillsynen å efterlevnaden av arbetarskyddslagen och arbetarskyddskungörelsen utövas av arbetarskyddsstyrelsen samt, under dess överinseende och ledning, av yrkesinspektionens befattningshavare och kommunala tillsynsmän. Inspektionens befattningshavare utgöras av yrkesinspektörer och dem underordnad personal. Konungen må därjämte förordna, att tillsynen å visst slag av verksamhet skall, med fritagande helt eller delvis av nämnda befattningshavare och tillsynsmän, utövas av specialinspektör.

1912 års arbetarskyddslag.

Huvudregeln för gällande lags tillämpningsområde upptogs oförändrad från tidigare lagstiftning i ämnet. Den nu gällande arbetarskyddslagen avlöste *lagen den 29 juni 1912 (nr 206) om arbetarskydd*. Sistnämnda lag grundade sig väsentligen på det lagförslag, som *yrkesfarekommittén* avgav den 9 december 1909. Kommitténs förslag förelades riksdagen dock först 1912. Kommittén föreslog, att lagen skulle med vissa undantag äga tillämpning å varje *verksamhet*, industriell eller icke, vari arbete utfördes för arbetsgivares räkning. *Lagrådet* ansåg emellertid, att den föreslagna lagens tillämpningsområde vore för vidsträckt och att det borde begränsas till *rörelse* och *särskilda arbetsföretag*. Härvid borde enligt lagrådets flertal begreppet rörelse fattas i vidsträckt bemärkelse och sålunda inbegripa icke blott all verksamhet, som utövades i och för ett näringsyrke, utan jämväl annan på yrkesmässigt sätt bedriven verksamhet. Dylik verksamhet, d. v. s. som icke idkades såsom näring, bedreves enligt lagrådets mening i rätt stor omfattning även av staten och av vissa kommuner. Lagrådets majoritet anförde härtill bland annat följande:

Att den föreslagna lagens tillämpningsområde härutinnan är alltför vidsträckt, framträder i vissa fall redan i förhållandet enskilda emellan. Och ännu mera visar sig detta beträffande arbetsförhållande, däri staten är arbetsgivare. Visserligen böra stadgandena i en lag av förevarande art bliva tillämpliga, då staten driver rörelse, ändå att den icke idkas såsom näring, eller uppträder såsom utövare av särskilt arbetsföretag, detta ord taget i dess vanliga betydelse av företag, däri användes huvudsakligen kroppsarbetare. Men annorlunda ställer det sig, då fråga är om sådan statens verksamhet, som utövas för uppfyllandet av statens ändamål, d. v. s. den egentliga tjänstemannaverksamheten. Vid denna verksamhet lära i regel icke förekomma missförhållanden av den art, varå förslaget har avseende, särskilt icke beträffande minderårigas och kvinnors användande i arbete; och i allt fall bör uppenbarligen behovet av skydd till förekommande av tänkbara sådana missförhållanden, t. ex. ohälsa till följd av arbetslokalers osundhet, tillgodoses i helt andra former än genom kontrollföreskrifter i en författning av allmän civillags natur. Det må icke heller förbises, huru som en tillämpning av de i förslaget angivna inspektionsbestämmelserna

i vissa fall skulle kunna leda till uppehåll eller hinder i arbetet eller eljest vara olämplig. Särskilt torde detta befinnas vara fallet på det rent militära området. Omständigheterna kunna där vara sådana, att staten måste i förslaget mening vara att anse såsom arbetsgivare åt arbetare; men att inrymma även denna verksamhet under de föreslagna bestämmelserna vore knappast förenligt med de speciella krav, som föranledas av ifrågavarande arbetsförhållandes egenartade beskaffenhet. För övrigt torde, om förslaget skulle tillämpas å den egentliga tjänstemannaverksamheten, det näppeligen alltid låta sig avgöra vem som i fråga om visst arbete eller viss arbetare vore att anse såsom den enligt 52 § i förslaget ansvarige arbetsföreståndaren, t. ex. beträffande arbete inom kollegiala ämbetsverk.

Vad nu sagts om statens verksamhet äger i huvudsak motsvarande tillämpning å sådan verksamhet, som drives för kommuns räkning.

I propositionen nr 104 till 1912 års riksdag med förslaget till arbetarskyddslag ansåg sig *föredragande departementschefen* böra godtaga den avgränsning av lagens tillämpningsområde, som lagrådets flertal förorddat.

Kungl. Maj:ts förslag härutinnan bifölls i oförändrad form av riksdagen.

Vid tillämpningen av 1912 års arbetarskyddslag uppkommo stundom frågor, huruvida en verksamhet vore att anse som rörelse eller särskilt arbetsföretag i lagens mening. Detta var särskilt fallet beträffande sådan verksamhet, som bedrivs av staten eller kommun. Om dylik verksamhet var att hänföra till rörelse, ansågs den inbegripen under lagen. Men även i andra fall, då en verksamhet, som i allmänhet ansågs böra falla under lagen, utövades av staten eller kommun, ansågs lagen som regel vara tillämplig. Således ansågs lagen gälla beträffande sådan verksamhet, som utövas av exempelvis statens järnvägar, statens vattenfallsverk, telegrafverket, kommunala bad-, fattigvårds- och sjukvårdsinrättningar samt elektricitets-, gas- och vattenledningsverk. Sådan statens verksamhet, som avser allmän förvaltning och rättskipning, d. v. s. den egentliga tjänstemannaverksamheten, inbegreps däremot icke under lagen. Som exempel på dylik verksamhet kan nämnas rättsväsen, fångvård, skatteväsen, tulltjänst, lantmåteriväsen och den egentliga militärtjänsten. Ej heller ansågs lagen gälla i fråga om sådan kommunal verksamhet, som utövas av exempelvis brand- och polisväsen, förvaltnings-, skatte- eller andra liknande myndigheter.

1938 års arbetarskyddskommitté.

1938 års arbetarskyddskommitté, vars betänkande med förslag till lag om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete m. m. (S.O.U. 1946: 60) ligger till grund för nu gällande arbetarskyddslag, föreslog som huvudregel, att lagen

skulle äga tillämpning å varje *verksamhet*, vari arbetstagare användes till arbete för arbetsgivares räkning. Såsom skäl för lagens utformning i denna del yttrade kommittén bl. a. följande:

Med hänsyn till den allmängiltighet och omfattning, som man numera vill giva åt arbetarskyddslagstiftningen, och de krav på att denna skall bereda möjlighet till avhjälpande av varje missförhållande, varå lagstiftningen har avseende, oavsett inom vilken verksamhet detsamma förekommer, har kommittén ansett sig böra föreslå en utvidgning av arbetarskyddslagens tillämpningsområde. Därvid har kommittén i syfte att erhålla en allmängiltig tillämpning av lagen funnit, att de i lagen använda begreppen »rörelse» och »särskilt arbetsföretag» lämpligen böra ersättas med begreppet »verksamhet». Härigenom torde kravet på allmängiltighet bäst bliva tillgodosett och dessutom vinnes, att man ej behöver befara, att från lagen uteslutes någon verksamhet, varå lagens tillämpning i särskilt fall kan vara av behovet påkallad. Genom införande av verksamhetsbegreppet behöver ej heller uppstå tvekan, huruvida en verksamhet är underkastad lagen, och skulle något slag av verksamhet tillkomma, blir den automatiskt inbegripen under lagen, såvida icke verksamheten kan hänföras till sådan, som är undantagen från lagens tillämpning.

Med införande av nyssnämnda begrepp såsom norm för lagens tillämpningsområde följer, att lagen blir tillämplig å såväl enskild som offentlig verksamhet. Kommunal och statlig verksamhet, som endast i begränsad omfattning inbegripes under gällande lag, kommer sålunda att helt omfattas av den nya lagen. Ett villkor för lagens tillämpning är emellertid, att verksamheten är bestämd av ett förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagen äger således enligt huvudregeln icke tillämpning på sådant slag av verksamhet, som ej beröres av ett dylikt arbetsförhållande. Verksamhet, som utövas av endast innehavaren själv, faller följaktligen icke under lagen.

Enligt kommitténs mening inrymmes under begreppet verksamhet icke endast varje yrkesmässigt bedriven verksamhet utan jämväl annat slag av verksamhet eller arbete, och detta även om verksamheten eller arbetet är av relativt tillfällig natur. För att lagen skall vara tillämplig på en verksamhet förutsättes således icke, att verksamheten skall bedrivas yrkesmässigt eller såsom näring eller att den skall ha en viss omfattning och varaktighet. Även i det fall, då ett arbete är av förhållandevis kortvarig natur, bör arbetarskyddslagen i allmänhet äga tillämpning. Särskilt är detta av betydelse i fråga om lagens bestämmelser till förebyggande av ohälsa och olycksfall i arbete.

Mot att införa begreppet verksamhet har icke gjorts någon erinran i de yttranden, som avgivits till kommittén över det preliminära lagförslaget. Dock har ifrågasatts, huruvida bland annat ett tillfälligt byggnadsarbete, som bedreves av en enskild person, kunde anses inbegripet under ifrågavarande begrepp och om ej med hänsyn härtill uttrycket »arbete» möjligen vore lämpligare. Med den vidsträckta tolkning, som kommittén enligt det ovan anförda föreslår böra givas begreppet verksamhet, anser kommittén, att någon tvekan om att lagen äger tillämpning på byggnadsarbete i dylikt fall icke behöves föreligga, förutsatt att arbetet är bestämt av ett arbetsförhållande i lagens mening.

Över kommitténs förslag till ny arbetarskyddslagstiftning avgavs efter remiss *yttranden* från ett stort antal myndigheter och organisationer. Kommitténs förslag att bygga huvudregeln för tillämpningsområdet på begreppet verksamhet blev i yttrandena med enstaka undantag tillstyrkt eller lämnat utan erinran. Sålunda uttalade *socialstyrelsen* att utvidgningen icke komme att få så stor betydelse i praktiken, enär de slag av verksamhet, som den avsåge, sannolikt till stor del komme att ha endast föga behov av ingripande, men att den otvivelaktigt kunde anses motiverad från principiell synpunkt. *Landsorganisationen* betecknade den föreslagna huvudregeln såsom en för modern uppfattning självklar bestämning av tillämpningsområdet. *Byggnadsstyrelsen* ifrågasatte däremot, huruvida det kunde anses tillräckligt motiverat att göra arbetarskyddslagen tillämplig å statens egentliga tjänstemannaverksamhet. Inom detta verksamhetsområde skulle lagens bestämmelser få betydelse endast i vad de avsåge anordnande av tjänstelokaler samt dessas utförande och utrustning. Såvitt styrelsen kunde finna hade ej några starkare skäl anförts för ändring av nu rådande förhållanden. För myndigheternas vidkommande skulle en tillämpning av lagens bestämmelser medföra avsevärd omgång och icke obetydlig tidsutdräkt vid handhavandet av frågor om anskaffning av förvaltningslokaler. Enligt styrelsens mening borde det avsedda syftet med här berörda bestämmelser, nämligen att bereda tjänstemännen ur hälsosynpunkt lämpliga lokaler, kunna uppnås även utan den kontroll och granskning från tillsynsmyndigheterna, som kommitténs förslag ifrågasatte. Styrelsen finge anses besitta stor erfarenhet i fråga om byggande och anskaffande i övrigt av förvaltningslokaler, och detta förhållande i förening med de föreskrifter, som redan gällde på förevarande område, måste anses utgöra en tillräcklig garanti för att berättigade krav på lokalernas beskaffenhet skulle bli tillgodosedda. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ansåg, att arbetarskyddslagen icke borde äga tillämpning på statens egentliga tjänstemannaverksamhet. Visserligen borde även för denna verksamhet bestämmelser av enahanda innehåll vara gällande, men länsstyrelsen ville ifrågasätta, huruvida icke dessa borde utfärdas i annan form än som föreslagits. Enklast syntes denna fråga kunna lösas genom att erforderliga föreskrifter inrycktes i de för statens olika verk utfärdade instruktionerna och tjänstereglementena. Därest emellertid lagen ansåges böra äga tillämpning på ifrågavarande verksamhet, syntes det dock knappast rimligt att giva arbetsrådet så vidsträckta befogenheter i förhållande till andra statliga myndigheter, som förslaget innebure. Man skulle eljest kunna tänka sig exempelvis en sådan situation, att ett ämbetsverk beslutat vidtaga viss åtgärd, men att denna sedermera av arbetsrådet förklarades icke böra komma till stånd. Det kunde knappast anses riktigt, att dylika konflikter löstes av någon annan än Kungl. Maj:t.

1948 års riksdag.

I det förslag till ny arbetarskyddslag, som genom propositionen nr 298 framlades för 1948 års riksdag, angavs lagens tillämpningsområde så, att lagen med vissa undantag ägde tillämpning å varje rörelse, industriell eller icke, vari arbetstagare användes till arbete för arbetsgivares räkning, ävensom å hus-, väg- eller vattenbyggnad, vattenavledning eller annat dylikt särskilt arbetsföretag, vari arbetstagare användes på sådant sätt. I propositionen erinrade *föredragande departementschefen* i anslutning härtill, att den av arbetarskyddskommittén föreslagna huvudregeln vore densamma, som på sin tid upptogs i det förslag till arbetarskyddslag, vilket 1911 remitterades till lagrådet. Efter att ha berört lagrådets då gjorda erinringar mot den föreslagna bestämmningen av lagens tillämpningsområde, fortsatte departementschefen:

För min del finner jag att lagrådets erinringar i allt väsentligt fortfarande äga giltighet. Lagens bestämmelser skulle, såsom byggnadsstyrelsen framhållit, i fråga om förvaltningsverksamheten få betydelse huvudsakligen såvitt de anginge anordnande av tjänstelokaler samt dessas beskaffenhet och utrustning. Av skäl, som jag skall närmare utveckla i ett senare sammanhang, anser jag i motsats till kommittén att frågan om arbetslokalers beskaffenhet i huvudsak bör regleras icke i arbetarskyddslagen utan i byggnadsförfattningarna. Om lagen skulle gälla den statliga förvaltningsverksamheten, måste man vidare enligt min mening i allt fall undantaga sådan verksamhet från lagens bestämmelser om förelägganden och förbud, en omständighet som ytterligare skulle minska den praktiska betydelsen av lagens tillämplighet å nämnda verksamhet. Den inspektion över förvaltningsverksamheten som ur arbetarskyddssynpunkt kan anses erforderlig torde kunna ordnas utan att lagen göres tillämplig å sådan verksamhet. Av nu anförda skäl anser jag, att den statliga och kommunala egentliga tjänstemannaverksamheten fortfarande bör lämnas utanför arbetarskyddslagen. Jag förutsätter därvid att såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter skola låta sig angeläget vara att samråda med tillsynsorganen, så snart behov därav kan anses föreligga.

Med hänsyn till vad som nu anförts och då det ej heller i övrigt synes föreligga något behov av att ändra den nuvarande huvudregeln angående lagens tillämpningsområde vill jag förorda att densamma bibehålles.

Vid samma riksdag yrkades i *motionen I:445* den ändringen i det av departementschefen framlagda förslaget, att lagen jämväl skulle äga tillämpning å den statliga och kommunala egentliga förvaltningsverksamheten.

Andra lagutskottet, som behandlade såväl propositionen som motionen, yttrade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 62 följande i anledning av motionen:

För bifall till motionen tala enligt utskottets mening vissa skäl, främst att arbetarskyddslagen i princip bör vara allmängiltig och att det därför synes tveksamt, om från lagens tillämpningsområde bör uteslutas något

verksamhetsområde, inom vilket missförhållande av den art, som lagen avser att förebygga, kan tänkas förekomma. Såsom motionärerna anfört saknas icke exempel på att i allmän tjänst anställda befattningshavare haft att utföra sitt arbete i osunda eller rent av hälsovådliga lokaler. Å andra sidan kunna de motiv föredragande departementschefen åberopat för förslaget att även i fortsättningen lämna den egentliga förvaltningstjänsten utanför arbetarskyddslagen icke fränkännas bärkraft. I detta sammanhang må nämnas att den i propositionen intagna ståndpunkten överensstämmer med vad som synes vara regel i utländsk arbetarskyddslagstiftning, bl. a. i de övriga nordiska länderna. För övrigt skulle det vara förenat med vissa lagtekniska svårigheter att inordna den egentliga förvaltningsverksamheten under arbetarskyddslagen; ändringar i förslaget skulle krävas icke blott i 1 § utan även i vissa andra paragrafer, exempelvis 2 och 3 §§. Utskottet anser självfallet icke att i arbetarskyddshänseende böra uppställas mindre krav beträffande den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten än i fråga om annan verksamhet, men utskottet utgår från att samma resultat skall kunna uppnås genom samarbete med arbetarskyddsorganen som om arbetarskyddslagen erhöle tillämplighet på förevarande område. Utskottet vill kraftigt understryka departementschefens uttalande att han förutsatte att såväl statliga som kommunala myndigheter skulle låta sig angeläget vara att samråda med tillsynsorganen så snart behov därav kunde anses föreligga. Det bör på olika sätt tillses, att en sådan kontakt kommer till stånd. För statens del planeras en allmän verksstadga. Vid detta utredningsarbete synes enligt utskottets mening böra övervägas, om icke i en dylik stadga kunde inflyta vissa föreskrifter om verkslednings skyldigheter i arbetarskyddshänseende. Måhända kan det även befinnas lämpligt att i den blivande instruktionen för arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen beröra dessa organs ställning i fråga om den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten.

Utskottet vill slutligen framhålla, att utskottet utgår från att begreppen rörelse och arbetsföretag även i fortsättningen komma att tolkas lika vidsträckt som vid tillämpningen av gällande arbetarskyddslag.

Motionen avslogs av riksdagen, och bestämmelsen om lagens tillämpningsområde fick det innehåll, varför ovan redogjorts.

I detta sammanhang är det av intresse att nämna, att den 31 januari 1951 avgivits en inom justitiedepartementet utarbetad *promemoria med förslag till allmän verksstadga* (S. O. U. 1951: 12). I stadgeförslagets 7 § har fastslagits skyldighet för verkschef att ägna omtanke åt personalens arbetsförhållanden och därvid så långt möjligt sörja för trivsel och tillfredsställelse i arbetet. Särskilt skall uppmärksammas att verkets lokaler äro så beskaffade och utrustade samt i övrigt i sådant skick, att fara icke föreligger att någon ådrager sig ohälsa eller drabbas av olycksfall.

Yttranden.

Arbetarskyddsstyrelsen redogör för huvudregeln om lagens tillämpningsområde och framhåller svårigheterna att tolka begreppet rörelse. Styrelsen hänvisar i sistnämnda del till ett av styrelsen till Kungl. Maj:t avgivet ut-

låtande den 3 april 1951, där — i anledning av anförda besvär över beslut om lagens tillämplighet å arbete, som utföres av vaktmästare vid folkskolor, kyrkor och tingshus — styrelsen redogjort för praxis vid tolkningen av begreppet rörelse och där styrelsen även framlagt sin principiella inställning till förevarande spörsmål. Styrelsen uttalar vidare i yttrandet över motionen:

I motionen avses närmast, att den statliga och kommunala egentliga tjänstemannaverksamheten skall överföras till arbetarskyddslagens tillämpningsområde. Det bör emellertid framhållas, att den i motionen föreslagna utvidgningen till att omfatta verksamhet i stället för rörelse medför att även vissa andra verksamheter än den ovannämnda statliga och kommunala komma att inbegripas under lagen. Detta blir bl. a. fallet med ideella föreningar, stiftelser och dylikt. I allmänhet torde nämligen icke den egentliga föreningsverksamheten, som utövas av ideella föreningar, såsom fackförbund, avdelningar av sådana förbund, nykterhetsföreningar, religiösa föreningar, kunna betraktas som rörelse. Vidare kommer lagen att bli tillämplig på det husliga arbetet, som utföres i arbetsgivarens hem, varigenom hembiträdeskåren kommer att falla under lagen.

Även om man bortser från de formella svårigheterna att vid tolkningen av begreppet rörelse komma fram till en någorlunda klar gränsdragning mellan sådan verksamhet som omfattas av lagen och sådan som faller utanför densamma, innebär bibehållandet av rörelsebegreppet ej oväsentliga materiella olägenheter. I motionen har sålunda framhållits, att minderåriga, anställda vid verksamhetsgrenar, som äro undantagna från lagens tillämpning, undandragas från de läkarundersökningar och årliga läkarbesiktningar, som föreskrivas i lagen. Vidare har i motionen påpekats, att yrkesinspektionen icke kan effektivt ingripa i sådana fall, då statligt eller kommunalt anställd personal nödgats tjänstgöra i lokaler, som äro otillfredsställande från hälsosynpunkt. Styrelsen får understryka vad härutinnan i motionen andragits och finner det icke vara skäligt att i nu förevarande hänseenden — åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete — skillnad göres mellan industriell eller annan rörelse, som faller under lagen, och den del av den statliga och kommunala verksamhet, som är undantagen därifrån. Det må i detta sammanhang erinras om att lagen äger tillämpning å åtskillig statlig och kommunal drift, t. ex. statens järnvägar, statens vattenfallsverk, telegrafverket, postverket, kommunala bad-, fattigvårds- och sjukvårdsinrättningar samt elektricitets-, gas- och vattenledningsverk.

Såsom i styrelsens ovannämnda utlåtande anförts har den i lagen givna begränsningen till »rörelse» genom tillkomsten av den nya arbetarskyddslagen fått större betydelse än tidigare. Vissa föreskrifter i den nya lagen — detta gäller framför allt i fråga om nattvila och veckovila — ha en social syftning och beröra arbetstagarnas personliga förhållanden. Från arbetstagarnas ståndpunkt måste det därför te sig svårförståeligt, varför vissa grupper, anställda i statlig eller kommunal tjänst, icke genom lagens stöd skola vara tillförsäkrade samma förmåner som komma andra grupper med liknande arbetsuppgifter inom industriell eller annan rörelse till godo.

Om 1 § i arbetarskyddslagen ändras så, att lagen omfattar all verksamhet, oavsett om denna bedrivs i form av rörelse eller icke, kommer att — under förutsättning att arbetsgivare- och arbetstagareförhållande föreligger — till lagen hänföras framför allt sådan statens verksamhet, som avser allmän förvaltning och rättskipning, d. v. s. den egentliga tjänstemanna-verksamheten, ävensom den egentliga militärtjänsten, sådan kommunal verksamhet, som utövas av exempelvis brand- och polisväsen, förvaltnings-, skatte- eller andra liknande myndigheter, sådan verksamhet, som bedrivs av ideella föreningar, samt husligt arbete. Några särskilda olägenheter synas i allmänhet icke vara förknippade med en sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde. I den mån på grund av speciella förhållanden avsteg från vissa bestämmelser i lagen kunna vara motiverade, synas dispenser kunna lämnas på sätt som hittills skett inom det område som lagen för närvarande omfattar. Det kan dock starkt ifrågasättas, huruvida icke vissa verksamhetsgrenar, t. ex. den egentliga militärtjänsten och polisväsendet, eller visst slag av arbete, t. ex. husligt arbete, helt eller delvis böra undantagas från lagens tillämpning med hänsyn till att arbetarskyddssynpunkterna här kunna få vika för andra intressen. För ett ställningstagande i sistnämnda spörsmål torde en närmare utredning vara erforderlig.

Som ett skäl mot att lagen skulle gälla den statliga förvaltningsverksamheten har anförts (prop. nr 298/1948, s. 74), att man i allt fall måste undantaga sådan verksamhet från lagens bestämmelser om föreläggande och förbud. Redan nu gäller emellertid beträffande statlig verksamhet, som faller under lagen — järnvägar, post, telegraf, örlogsvarv, etc. — att i stället för föreläggande och förbud ett särskilt förfarande enligt 60 § arbetarskyddslagen skall komma till användning.

Styrelsen får slutligen omnämna, att arbetstidsutredningen på remiss till olika myndigheter och organisationer utsänt ett preliminärt förslag till ny arbetstidslagstiftning, enligt vilket ifrågasättes att för nämnda lagstiftnings del utbyta begreppet rörelse mot begreppet arbete.

Under hänvisning till det i yttrandet anförda tillstyrker arbetarskyddsstyrelsen, att den i motionen föreslagna utvidgningen av arbetarskyddslagens tillämpningsområde kommer till stånd, och förutsätter därvid att utredning företages i vad mån vissa verksamhetsgrenar eller visst slag av arbete helt eller delvis böra undantagas från lagens tillämpning.

Svenska stadsförbundet avstyrker motionen och erinrar om att 1938 års arbetarskyddskommitté i sitt betänkande föreslog att uttrycken »rörelse» och »arbetsföretag» i den tidigare arbetarskyddslagen skulle ersättas med ordet »verksamhet» Förbundet återger bland annat följande ur sitt yttrande över betänkandet:

»Det bör ligga i sakens natur, att ingen verksamhet skall fritagas från skyddsåtgärder, som med hänsyn till dess arbetsförhållanden — i vidaste bemärkelse — rimligen kunna ifrågasättas. I och för sig synes därför ingen erinran kunna göras mot att arbetarskyddslagstiftningen genom den sålunda föreslagna utvidgningen av dess tillämpningsområde skulle komma att avse statlig och kommunal verksamhet i vidare mån än hittills.»

I anslutning till kommitténs förslag om anmälningsplikt för arbetsgivare och fastighetsägare beträffande verksamhet och arbetslokaler samt skyldighet att insända byggnadsförslag till förhandsgranskning framhöll styrelsen, att detta skulle betyda en orimligt stor arbetsbelastning, onödigt skriveri och expeditjonsarbete. Styrelsen fortsatte:

»Det bör i allt fall uppmärksammas, att frågan nu gäller verksamhet i mycket vid bemärkelse och därtill hörande lokaler. Både anmälningsplikten och förhandsgranskningen måste därför komma att i mycket stor utsträckning avse sådana fall, då erinringar ur arbetarskyddssynpunkt endast ytterligt sällan kunna tänkas ifrågakomma. Styrelsen åsyftar härvid lagstiftningens tillämpning på annan än industriell eller därmed ur arbetarskyddssynpunkt jämförlig verksamhet, varigenom anmälningsplikten och förhandsgranskningen skulle komma att avse även sådana fall som exempelvis om i en nybyggnad inrymmer en eller annan vanlig kontorslokal för några få anställda eller om lokaler, som använts för någon mindre hantverksrörelse, i stället hyras ut till affärskontor.

Ej minst synes det angeläget att besinna vad nu berörda förslag skulle betyda i ej önskelig arbetsbelastning för tillsynsorganen själva. Man har anledning befara, att dessas viktigaste uppgifter härigenom kunde bli eftersatta. Huru önskligt det än är, att arbetarskyddskraven bli tillgodosedda i både stort och smått, måste det dock ligga i sakens natur, att tillsynsorganens verksamhet främst inriktas på de stora riskerna. Vad man skulle vinna i möjligheter att uppspåra och förekomma dessa genom det föreslagna anmälnings- och granskningssystemet, kan råka bli mer än eliminerat genom att tillsynsorganen samtidigt skulle tvingas taga befattning med en mängd i och för sig betydelselösa anmälnings- och granskningssärenden.»

Stadsförbundet understryker att de i dess yttrande över betänkanudet framförda erinringarna alltjämt äga giltighet. Förbundet fortsätter:

Därtill kommer emellertid, att den gällande arbetarskyddslagens övriga bestämmelser äro sådana, att den ifrågasatta utvidgningen av lagens tillämpningsområde även i övrigt skulle medföra en påtagbar administrativ belastning för de kommunala förvaltningsmyndigheterna utan att några märkbara fördelar skulle kunna vinnas ur skyddssynpunkt. Sannolikt skulle man också behöva göra vissa undantag såväl från lagens arbetstidsbestämmelser, t. ex. för brandmän och kyrkovaktmästare, som från vissa andra bestämmelser. Det är emellertid icke möjligt att med bestämdhet yttra sig över omfattningen av sådana undantag utan en mera ingående undersökning.

Även bestämmelserna i lagens 6:e kapitel om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare synas alltför omfattande och omständliga att tillämpa för det relativt ringa antal frågor, som kunna uppkomma inom förvaltningarna. T. o. m. på vissa delar av de industriella eller anläggningsbetonade arbetsområdena äro arbetsuppgifterna för skyddsombud och skyddskommittéer tidvis av mycket ringa omfattning. I detta sammanhang bör också observeras, att den mellan de kommunalanställdas personalorganisationer och stadsförbundets förhandlingsdelegation träffade överenskommelsen om regler för samarbetsnämnder ger dessa organ möjligheter

att behandla skyddsfrågor, hygieniska spörsmål m. m. I reglernas § 2 sägs bl. a., att samarbetsnämnden har att verka för säkerhet, sundhet och trivsel på arbetsplatsen. Det synes naturligt, då numera nästan samtliga städer antagit reglerna, att låta dessa nämnder pröva sina möjligheter att gynnsamt påverka dessa förhållanden i stället för att skrida till administrativt betungande lagstiftningsåtgärder. Denna uppfattning utesluter naturligtvis icke, att de kommunala förvaltningsmyndigheterna, när så påfordras, rådgöra och hålla kontakt med tillsynsmyndigheterna. Ett sådant förfarande synes också överensstämma med lagstiftarens syfte. I den mån olämpliga förhållanden råda och rättelse icke kan nås via samarbetsnämnden, torde de anställda ha icke obetydliga möjligheter att själva eller genom sin personalorganisation påverka ärendets behandling.

Svenska landskommunernas förbund förklarar sig icke berett tillstyrka motionen och anför bland annat:

Vad beträffar hälsovårdsnämnderna, vilka särskilt omnämnts såsom arbetsgivare för minderåriga, kan den föreslagna utvidgningen, såvitt styrelsen kan förstå, näppeligen få någon betydelse ur arbetarskyddssynpunkt. Bestämmelserna torde i stället närmast avse anordnande av tjänstelokaler samt dessas beskaffenhet. Förarbetena till gällande lagstiftning i ämnet ge icke vid handen, att departementschefen vid sitt ställningstagande ansett det otänkbart, att sanitära missförhållanden, ledande till ohälsa, skulle kunna förekomma i de av det allmänna drivna verksamhetsformer, som huvudsakligen avsåge kontorsarbete. Styrelsen har sig icke bekant, huruvida och i vilken utsträckning exempel på hälsovådliga missförhållanden skulle kunna framdragas från den landskommunala förvaltningsverksamheten. Var helst sådana missförhållanden förekomma eller uppkomma bör det vara angeläget att de snabbt avhjälpas. Därmed är dock icke sagt, att frågan om tjänstelokalernas beskaffenhet och utrustning böra regleras i arbetarskyddslagen. Även om motionärerna genom det anförda exemplet fäst uppmärksamheten på de komplikationer i kostnadsfrågan, som kunna uppkomma i ett fall som det uppgivna, ha de icke enligt styrelsens förmenande framfört nya omständigheter av beskaffenhet att böra föranleda en revision av arbetarskyddslagen. Motionärerna ha icke övertygat styrelsen om att de invändningar, som lagrådet på sin tid reste mot att hänföra den egentliga tjänstemannaverksamheten till arbetarskyddslagstiftningens tillämpningsområde, icke fortfarande skulle äga giltighet.

Svenska landstingsförbundet anför följande:

Den omständigheten, att, såsom i motionen framhålles, den egentliga tjänstemannaverksamheten inom allmän förvaltning faller utanför gällande arbetarskyddslag, har, vad angår landstingens verksamhetsområde och såvitt styrelsen har sig bekant, ej medfört några olägenheter. Något behov att med hänsyn till förhållandena på landstingsområdet vidga arbetarskyddslagets tillämpningsområde föreligger sålunda icke enligt styrelsens mening. Å andra sidan har styrelsen intet att erinra mot den ifrågasatta utvidgningen, därest denna av andra skäl kan befinnas påkallad.

Utskottet.

Såsom av det ovan anförda framgår övervägdes redan under förarbetena till 1912 års arbetarskyddslag att göra lagen i princip tillämplig å varje slag av verksamhet, vari arbetare användes till arbete för arbetsgivares räkning. De invändningar, som lagrådet då reste mot en sådan bestämning av lagens tillämpningsområde, anknöto främst till det förhållandet, att lagen härigenom skulle komma att tillämpas även å den statliga och kommunala tjänstemannaverksamheten.

När 1938 års arbetarskyddskommitté föreslog, att den nya arbetarskyddslagen skulle bygga på begreppet verksamhet, anfördes gentemot förslaget i huvudsak de erinringar, som på sin tid gjordes av lagrådet.

Utskottet behandlade 1948 frågan om lagens tillämpningsområde och uttalade då, att arbetarskyddslagen i princip borde vara allmängiltig och att det därför syntes tveksamt, om från lagens tillämpningsområde borde uteslutas något verksamhetsområde, inom vilket missförhållande av den art, som lagen avser att förebygga, kunde tänkas förekomma. Utskottet, som icke ville frångå det av departementschefen framlagda förslaget, yttrade, bland annat, att utskottet självfallet icke ansåge, att i arbetarskyddshänseende borde uppställas mindre krav beträffande den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten än i fråga om annan verksamhet, men att utskottet utginge från att samma resultat skulle kunna uppnås genom samarbete med arbetarskyddsorganen, som om arbetarskyddslagen erhöle tillämplighet på förevarande område.

Förhållandena efter 1948 ha, såvitt utskottet har sig bekant, icke inneburit sådana förändringar, att utskottet nu har anledning att frångå den uppfattning, som utskottet då gav uttryck åt. Detta innebär emellertid icke, att utskottet saknar förståelse för de olägenheter, som följa av den nuvarande avgränsningen av lagens tillämpning. Såsom motionärerna anført — och såsom jämväl framgår av utskottets utlåtande 1948 — saknas icke exempel på att i allmän tjänst anställda befattningshavare haft att utföra sitt arbete i osunda eller rent av hälsovådliga lokaler. I och för sig äro missförhållanden av nu antydd art även tänkbara inom enskild verksamhet, som för närvarande icke omfattas av lagen, t. ex. ideella föreningsars verksamhet. I kritiken av lagens nuvarande tillämplighetsregel har vidare pekats på de svårigheter, som inställt sig vid tolkningen av begreppet rörelse. Utan tvivel torde gränsdragningen härvidlag i många fall även te sig godtycklig och svårförståelig.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att lagen den 16 maj 1930 om arbetstidens begränsning såsom huvudregel för tillämpningen innehåller stadgande som principiellt överensstämmer med arbetarskyddslagens tillämplighetsregel, och att arbetstidsutredningen erhållit i upp-

drag att undersöka förutsättningarna för en utvidgning av tillämplighetsområdet för arbetstidslagstiftningen. Utredningen har utarbetat ett preliminärt förslag till ny arbetstidslag och däri — enligt vad utskottet erfarit — föreslagit utbyte av begreppet rörelse mot begreppet arbete. Därest slutgiltigt förslag i denna riktning framlägges, synes förevarande spörsmål komma i ett annat läge. Utskottet anser icke att riksdagen, innan definitiv ställning tagits till frågan om arbetstidslagstiftningens framtida tillämpningsområde, hos Kungl. Maj:t bör begära framläggande av förslag enligt motionärernas hemställan. Utskottet förutsätter emellertid, att Kungl. Maj:t ägnar uppmärksamhet åt frågan huruvida en vidsträcktare tillämpning av arbetstidslagstiftningen bör föranleda motsvarande förändring av huvudregeln för arbetarskyddslagets tillämpning. Därvid synes även böra beaktas icke blott de synpunkter, som kunna tala för viss överensstämmelse mellan arbetstids- och arbetarskyddslagstiftningen, utan jämväl den kritik mot arbetarskyddslagets nuvarande utformning, som ovan berörts.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 48, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet ovan anført.

Stockholm den 27 mars 1952.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Nils Elowsson, Wahlund, Sunne, Uhlén, Nerman och Nils Theodor Larsson;

från andra kammaren: fru Nordgren*, herr Ryberg, fru Johansson i Norrköping, herrar Nilsson i Göteborg, Lundberg, Huss, Wiklund i Stockholm och fröken Wetterström.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.