

Motion till riksdagen

1987/88:So715

av Kjell-Arne Welin och Elver Jonsson (fp)
om arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen är en utpräglad ramlag. Lagens intentioner förtydligas genom arbetarskyddsstyrelsens fortlöpande föreskrifter. Genom denna ordning anpassas lagen snabbt till nya förutsättningar i socialt och tekniskt hänseende.

Delvis har ambitionerna infriats, framför allt har den fysiska miljön tillsammans med de tekniska förutsättningarna kartlagts. Föreskrifter har presenterats som i huvudsak accepterats och efterlevnaden har sannolikt varit relativt god. Trots detta finns mycket kvar att göra.

Tillsyn

Fram till 31/12 1986 har kommunerna haft tillsyn av mindre arbetsplatser medan yrkesinspektionen haft tillsynsansvar för större arbetsplatser. Fr. o. m. 1 januari 1987 övertog yrkesinspektionen hela tillsynen av såväl stora som små arbetsplatser. Det är ur efterlevnadssynpunkt av väsentlig vikt att tillsynen fungerar. Därför är uppföljningen av den nya ordningen viktig, samtidigt som en utvärdering planeras och genomförs under första halvåret 1988.

Kemiska produkter m. m.

Människan utsätts för en stor mängd kemiska ämnen. Enligt vissa beräkningar är det drygt 60 000 ämnen, som har en omfattande kommersiell användning. Endast ett fåtal av dessa kemiska ämnen har undersökts så att man med säkerhet kan veta deras verkningar på människor och miljö.

De flesta ämnen är säkert ganska ofarliga. Därför är identifieringen av de ämnen som är förenade med hälso- och miljörisker särskilt viktig.

Produktionen av exempelvis industrikemikalier, läkemedel, livsmedelstillsatser samt bekämpningsmedel innehåller sannolikt mängder av ämnen, vars effekter på arbetsmiljön borde utsättas för vetenskaplig prövning.

Behovet av kemiska produkter i arbetsmiljön är i allmänhet odiskutabelt och sammanhänger med verksamhetens inriktning. Ofta är de helt nödvändiga förutsättningar för arbetets bedrivande. Andra gånger medför de att vissa arbetsmoment underlättas eller förenklas. Inte sällan kan det däremot

överbågas vilka produkter som skall användas, hur de skall hanteras och vilka mängder som kan tillåtas förekomma. Sannolikt finns det många arbetsplatser där hanteringen av kemiska ämnen inte är tillfredsställande. Bidragande orsaker till detta kan vara splittrade inköpsrutiner, avsaknad av förteckningar och information, avsaknad av kontinuerlig uppföljning och utrensning av produkter som ej längre används, felaktig hantering samt underlåtenhet att fortlöpande se över rådande arbetsrutiner.

De flesta kemikalier har sådana egenskaper att de, åtminstone under vissa betingelser, kan åstadkomma skador av ett eller annat slag. Dessa egenskaper, de mängder av ett ämne som vi kommer i kontakt med, den tid vi utsätts för ämnet (t. ex. inandning, hudkontakt, förtäring) samt vår känslighet för ämnet i fråga är faktorer som bestämmer vilka skador som kan uppkomma, riskens storlek och hur vi skall hantera ämnet på ett säkert sätt. De krav som bör ställas är därför, att det på en arbetsplats inte skall få finnas oacceptabelt eller oskäligt riskabla hanteringssituationer. I stället för förbud kan lösningen många gånger vara t. ex. förändrad processteknik, bättre utbildning, hantering endast av personal med särskild kompetens, behörighetskrav osv. Särskilda personer eller grupper av individer kan av olika anledningar vara speciellt utsatta för en viss risk. Det kan därför ibland vara nödvändigt att skydda dessa genom tillfälligt eller permanent förbud mot att hantera vissa ämnen alternativt införande av speciella skyddsåtgärder. Saknas förutsättningar för sådana lösningar kan resultatet bli att ett ämne inte kan användas i arbetslivet.

Utifrån den brist på kunskap som i dag finns om många kemiska ämnen, är det av största vikt att handskas försiktigt med bl. a. gränsvärdena, såväl tak- som nivåvärden. Stor återhållsamhet måste visas med användande av kemiska ämnen när kunskapen är otillräcklig.

Arbetstagare har enligt arbetsmiljölagen 3 kap. 2 § rätt att ställa krav på arbetsgivaren att denne vidtar åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Bland områden där gränsvärdena i dag troligtvis är på fel nivå kan nämnas buller, luftfuktighet, luftförorening samt temperatur. Listan kan säkert göras längre, de ovan nämnda är exempel där arbetarskyddsstyrelsen måste se över de värden som i dag tillämpas och utifrån nytt vetenskapligt samt statistiskt material bedöma riktigheten av tillämpade gränsvärden.

Bildskärmsarbete

Det finns i dag hundratals olika typer av datorer i arbetslivet med mycket varierande egenskaper vad gäller såväl ergonomi som strålning. Beroende på vilken utrustning som valts och hur datorn används förekommer olika grader av besvär. Synbesvåren är vanliga och de påverkas av bl. a. skärmens bildstorlek, teckenstorlek och förekomsten av flimmer. Synbesvåren är av olika typer. Det kan gälla bl. a. sveda, klåda, torrhetkänsla eller rödögghet. Huvudvärk har blivit en effekt av intensivt bildskärmsarbete. Besvär från muskler och leder är också vanliga.

Vetenskapliga samband anses i dag belagt mellan å ena sidan bildskärmsarbete och å andra sidan belastningsskador och ögonbesvär.

Under flera år har det funnits oro för att strålning från bildskärmar skulle kunna orsaka missfall och fosterskador. Oron har sin bakgrund i larmrapporter från andra länder. Även i vårt land har s. k. koncentrationer av födselar med missbildade barn och anhopningar av onormalt många missfall på en enskild arbetsplats uppmärksammats.

Undersökningar pågår bl. a. i Umeå för att utröna ev. biologiska effekter av bildskärmsarbete. ASS genomförde 1985 en epidemiologisk undersökning tillsammans med socialstyrelsen. Syftet var att klarlägga om arbete vid bildskärm innebar risker vid graviditet. Undersökningens slutsats var, att den inte ger några hållpunkter för att bildskärmsarbete i sig skulle ge fosterskador.

Det behövs fler forskningsprojekt och flera forskare på detta område för att vi skall få klarhet om ev. orsakssamband. I avvaktan härpå är det nödvändigt att kvinnor som känner oro för att arbeta vid bildskärm får rätt till omplacering i samband med graviditet. Avtal med rekommendation om sådan rätt finns både inom det kommunala och privata området. För den statliga sektorn har en föreskrift givits ut av statens arbetsmiljönämnd.

Med stöd av ovanstående bör arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter revideras så att de bättre skyddar bildskärmsoperatörer från hälsorisker. Det är också nödvändigt att forskning och utvecklingsarbete om bildskärmsarbete ges hög prioritet.

Gravida kvinnor

Arbetsmiljön för gravida kvinnor behöver tas upp till ingående debatt och forskning. I tidningen Arbetsmiljö (15/85) har Kerstin Fredholm beskrivit läget så här:

Många ofödda vistas en stor del av fostertiden på en arbetsplats på grund av att en arbetstagare utför arbete åt en arbetsgivare. Därför är det rimligt att arbetsgivarens ansvar för miljön också omfattar fostret. Hur ansvaret skall regleras hänger bl. a. ihop med vilken norm vi väljer för begreppet arbetstagare – man eller kvinna.

Trots att ca två miljoner kvinnor förvärvsarbetar, utgör mannen norm för en arbetstagare i arbetsmiljölagen, AML, och i lagen om arbetsskadeförsäkring, LAF.

Om kvinnor och män var jämställda som arbetstagare skulle kvinnan fullt ut tillerkännas sin biologiska funktion, inte bara delvis som nu. Ute på arbetsplatserna finns ungefär 1,5 miljoner kvinnliga arbetstagare i barnafödande ålder.

Samhället accepterar förlossning och amning bland förvärvsarbetande. Det framgår av olika lagar och försäkringsbestämmelser. Att kvinnor är gravida och bär på ett foster i sitt arbete ses inte som lika naturligt, av lagen att döma.

Nu är det inte självklart att fostret och kvinnan som bär på det betraktas som en enhet. En vanlig uppfattning är att det är två individer.

Om inte fostret tillhör kvinnan, vem skall det då tillhöra? Mannen? Samhället? Ett foster kan inte ensamt vistas på ett arbete eller någon annanstans utan gör det med en kvinna som är förutsättningen för dess existens. Den funktion kvinnan har kan inte ersättas av någon annan.

Kvinnan kan inte heller välja att betrakta fostret som en tredje part och

lämna det hemma när hon går till arbetet. Det borde vara logiskt att betrakta fostret som en del av arbetstagaren.

Under graviditeten måste kvinnan så långt det är möjligt skydda fostret mot yttre risker, något som samhället förväntar sig genom att informera om en del faror, som tobak och alkohol.

Kap. 3 § 2 i AML borde också omfatta hela arbetstagaren, inklusive livmoder med det liv som växer där. 'Arbetsgivare skall vidtaga alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. . . ' Och det borde vara självklart att pröva om orsaken till en del missfall och missbildningar finns att söka i arbetsmiljön, om inte sambandet direkt kan uteslutas.

Lagens njugethet visar sig i praktiken. Bara ett enda arbete anses så farligt, att kvinnor bör avstå från det under graviditeten. Det är blyarbete. Genom att § 16 är så auktoritärt utformad har gränsen tydligt satts för vad som är anständigt att betrakta som farligt för ett foster.

Detta ger också utslag i försäkringsbestämmelserna. Från 1/7 1985 gäller 'utbyggd havandeskapspenning' för kvinnor i farliga arbetsmiljöer. Så snart graviditeten konstaterats kan kvinnorna få sjukpenning, om inte arbetsgivaren kan anvisa mindre farliga arbetsuppgifter.

Försäkringen är emellertid direkt kopplad till de förbud ASS utfärdar och gäller alltså bara en grupp – blyarbeterskor. Misstankar om att något är farligt, redan konstaterade missfall och missbildningar på arbetsplatsen eller vetenskapliga undersökningar, som tyder på en risk – inget av det gillas så länge ASS inte utfärdat förbud.

Gravida kvinnor bör enligt vår mening få ett bättre skydd i arbetsmiljöer som är eller kan vara skadliga för fostret. Därför är det viktigt att gravida kvinnor får rätt till omplacering under graviditeten. Kan omplacering inte verkställas bör rätten till utbyggd havandeskapspenning omedelbart inträda.

Psyko-social arbetsmiljö

Den psykosociala aspekten i arbetsmiljön har under senare år varit föremål för åtskillig diskussion och forskning. Samma frågor diskuteras också ofta under begreppet stress i arbetslivet. En förklaring till att dessa problem blivit mer påtagliga har ansetts vara att de effektivitetsmodeller som hittills dominerat förordat långt gången arbetsdelning och arbetsförenkling, systemstyrning av arbetstakt och arbetsmetoder, individualisering av arbetsuppgifter, införande av skiftarbete och prestationslön och en auktoritär och detaljerad arbetsledning. De produktivitetsvinster som dessa arbetsvillkor skapat har, menar man, haft sitt pris i form av psykisk och fysisk ohälsa.

De forskningsresultat som f. n. föreligger får nog anses visa att samband föreligger mellan stress och ohälsa. Vidare att arbetsvillkor som skapar trötthet och passivitet hos individen, försvårar ett aktivt engagemang i förändringsprocesser som skulle kunna skapa bättre arbetsförhållanden och sålunda förebygga ohälsa.

För att ändra på dessa förhållanden krävs en annan arbetsorganisation som är baserad på gruppansvar och ökat självbestämmande över mer kvalificerade och mångsidiga arbetsroller. Behovet av sådana principer för arbetets organisering ökar ju mer avancerad teknologi som tillämpas.

I förarbetena till arbetsmiljölagen diskuteras de psykologiska problem

som forskningen påvisat – att långt gången arbetsuppdelning som mekanisering skapar monotoni, psykisk påfrestning, trötthet, social isolering och låg arbetstillfredsställelse. Lagstiftningen bygger på de senaste decenniernas forskning inom psykologi, sociologi, psykosomatisk medicin och epidemiologi.

En utveckling av arbetsorganisationen torde sålunda ha stöd både av arbetsmiljölagen och medbestämmandelagen. Arbetsmiljölagen kräver att arbetet skall organiseras med hänsyn både till individens fysiska och psykiska resurser och att det skall anordnas så att den enskilde individen kan påverka sin egen arbetssituation.

Förändringar av arbetsmiljön i denna riktning måste vila på en positiv människosyn. I stället för att betrakta människan som passiv, ointresserad av sitt arbete och ovillig att ta ansvar – och organisera arbetet därefter – måste företagen i större utsträckning betrakta människan som aktiv, ansvarskännande och intresserad av att lära nya saker. Begrepp som specialisering, detaljinstruktioner och detaljkontroll måste ersättas av begrepp som mångsidig kompetens, egenkontroll och medmänskligt stöd. Att bygga upp en arbetsorganisation utifrån dessa senare begrepp innebär ett radikalt förändrat effektivitetstänkande, där frigörande av människans resurser ställs i fokus.

I detta nya effektivitetstänkande måste man överge föreställningen att varje människa skall kunna utföra bara en begränsad arbetsuppgift och i stället sikta till att bygga upp en allsidig kompetens som ger variation i arbetsinnehållet, överblick över produktionsammansnången och flexibilitet i organisationen.

Vad vi främst behöver i dag är inte bara forskning om principerna för denna utveckling utan kanske främst fullskaleprov inom olika delar av arbetslivet.

Företagshälsovård

Företagshälsovårdens uppgift ur allmän synvinkel kan sammanfattas som följer:

Arbetsmiljön skall vara sådan att den så långt som möjligt inte medför hälsorisker får någon arbetstagare. Tekniska, medicinska, psykiska och sociala faktorer måste därför beaktas, bl. a. då det gäller utformning av lokaler, utrustning, arbetsmetoder och arbetets organisation.

I den praktiska arbetsmiljöverksamheten utgör företagshälsovården en viktig resurs för att utveckla en tillfredsställande arbetsmiljö. Arbetsmiljöproblemen är ofta av sådan karaktär att de måste angripas utifrån en helhetssyn som kräver lösningar som förutsätter en kombination av medicinsk, teknisk och psykosocial kunskap och betraktelsesätt. Någon strikt gräns mellan de olika ingående arbetsfälten är det inte möjligt eller önskvärt att skapa. För att uppnå bästa möjliga lösning krävs att företagshälsovårdens personal har ett nära och förtroendefullt samarbete för frågornas lösning.

Företagshälsovården är till sin karaktär huvudsakligen förebyggande och är en rådgivande funktion. Den skall medverka till att ta fram underlag för de beslut som krävs för arbetsmiljöåtgärder på arbetsplatsen.

Utöver det förekommer i inte ringa omfattning att rent sjukvårdande uppgifter utförs. Helt kan sjukvårdsuppgifterna inte uteslutas ur företagshälsovårdens verksamhet, men sjukvården bör så långt det är möjligt utföras inom landstingets ram.

Ett fördjupat samarbete mellan företagshälsovård och landsting skulle öka kompetensen och även kvaliteten av verksamheten. Utomordentligt mycket kunskap finns inom såväl företagshälsovård som landstingens öppna och slutna hälso- och sjukvårdsenheter. Företagshälsovården skulle få ökade resurser till miljöutredningar av arbetsplatser. Samtidigt skulle engagemang- och av arbetsskadades rehabilitering kunna intensifieras.

Framför allt finns mycket att göra för att förbättra arbetsmiljön ur psyko-sociala aspekter.

Ett fördjupat samarbete med yrkesinspektionen skulle möjliggöra att större kraft ansågs föreligga när företagshälsovården kräver förändringar av bristfälliga arbetsmiljöer.

Med den snabba ökningen av antalet arbetssjukdomar som kan anses ha psyko-socialt upphov är det nödvändigt att företagshälsovården förstärks med personal som har psykoterapeutisk utbildning och erfarenhet.

Relationsproblem är sannolikt vanligt förekommande på våra arbetsplatser och urartar ibland till s. k. "mobbing". Detta är helt otillfredsställande från medmänsklig synpunkt. Företagshälsovården bör utreda skälen och föreslå åtgärder till förebyggande åtgärder.

Företagshälsovården bör också i ökad omfattning delta tillsammans med berörd personal och arbetsledning vid förändring av arbetsplats- eller arbetsuppgift.

Rehabilitering

Sedan hösten 1985 har i Trelleborg pågått ett projekt som kallas "aktiv och förebyggande rehabilitering". Projektet utvärderades under arbetets gång och uppgifterna är därför inte slutgiltiga. Men det preliminära resultatet är utomordentligt gott. Projektet lyder under försäkringskassan i Malmöhus län, avdelningschefen vid utredningsavdelningen. En projektgrupp bildades och där ingår representanter för arbetsgivaren, företagshälsovård, arbetstagarorganisationer, länsarbetsnämnd samt försäkringskassan.

Syftet med projektet är att arbeta fram en ny arbetsmetodik i rehabiliteringsärenden, aktivera den försäkrade under dennes sjukdomstid samt genom förebyggande åtgärder reducera kommande sjukfrånvaro.

Att beskriva hela projektet är i det här sammanhanget inte möjligt.

Utifrån de resultat som redovisats, bör projektet prövas i ett större sammanhang.

Arbetsskador

Under 1985 anmäldes 144 257 fall av arbetsskador till försäkringskassorna. Samtliga dessa anmälningar åsamkar försäkringskassorna viss administrativ kostnad. Totalt blir slutsumman utomordentligt hög. Enligt uppgift godkänns 80 % av alla anmälda fall som arbetsskada.

Arbetsmarknadsförsäkringar administrerar de försäkringsinstitut som betalar ersättning till arbetsskadade personer.

Försäkringsrätten är första besvärsinstans.

Det borde vara riktigt att initialt godkänna alla inkomna anmälningar som arbetsskada. I de fall AMF har en annan uppfattning ger AMF möjlighet att initiera utredning och föra ärendet till försäkringsrätten.

Eftersom utredningsarbetet som kommer att utföras är ett uppdrag från AMF, bör dessa också ersätta försäkringskassan för utredningskostnader.

Arbetsskadeförsäkringen (LAF)

LAF omfattar alla som förvärvsarbetar. Förutsättningen för att lagen skall kunna tillämpas är att arbetsskador, -sjukdomar anmäls som sådana. Arbetsgivaren är den som ansvarar för arbetsmiljön och är därmed skyldig att göra anmälan av arbetsskada/sjukdom.

Efter hand har det visat sig att hanteringen av arbetsskadeanmälningar på arbetsplatsen haft stora brister. Lagstiftningens tillämpning är inte anpassad till dagens arbetsmarknad. Det är hög tid att göra en översyn av rättstillämpning inom lagens ansvarsområde. Arbetssjukdomarna som ökar i utomordentligt snabb takt omgärdas i dag av lagregler, som tillkommit för att reglera förhållanden vid arbetsolyckor. För att komma till rätta med detta, måste regeringen ge riksförsäkringsverket i uppdrag att komplettera LAF:s tillämpning med anvisningar, som underlättar att reglera förhållanden vid arbetssjukdom.

När en person fått en arbetsskada träder försäkringssystemet i kraft. Automatiskt betalas detta ut:

- Ersättning för sveda och verk
- Förlorad arbetsförtjänst
- Ersättning för bl. a. läkarkostnader

Sedan kan så småningom s. k. ideell ersättning tillkomma. Den består av två delar:

- Lyte och med som kopplat till handikappet
- Övrig olägenhet som kopplas till hur svårt det är för den skadade att leva ett normalt liv

Delarna hänger ihop så till vida att ersättningen för övrig olägenhet skall vara minst 70 % av ersättningen för lyte och men.

Men reglerna säger att ideell ersättning bara betalas ut när den skadades tillstånd är stationärt stabilt.

Praxis i dag är, att ideell ersättning inte utbetalas till dödsbo. Detta är horribelt. Den efterlevande har självklart förorsakats stort obehag på grund av dödsfallet och skall erhålla vad som skulle kommit den döde till del. Det borde också vara så att när arbetsolycka/sjukdom konstateras, utbetalas samtliga ersättningar, dvs. även delen för lyte och men samt övriga olägenheter. Nivån på ersättningarnas storlek borde också ses över och jämföras i ett internationellt perspektiv.

Den som drabbas av arbetsskada får livränta. Men det finns vissa gränser. Lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) från 1977 slår fast:

- Man kan få livränta om man fått sin förmåga att skaffa inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel.
- Livräntan betalas bara ut om förlusten är mer än en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid början av det år då livräntan skulle börja betalas. Effekten av att relationen mellan basbelopp och löner förändrats är att tusentals ställs utanför möjligheten att få livränta. Det är de som tjänar för lite: deltidarbetande eller heltidsanställda med låg lön.

För att reglerna skall bli rättvisare bör inkomstförlusten vara endast en åttiondel av basbeloppet – mot i dag en fjärdedel.

Brott mot miljölagen är ofta komplicerade att utreda. Ytterst få fall leder till åtal. Utredningen om sambandet mellan arbetsolyckan/sjukdomen och arbetsmiljön samt ansvarsfrågan hinner ofta inte färdigställas inom ramen för preskriptionstiden.

Generellt beskrivs i brottsbalken vilken preskriptionstid som gäller. Den knyts till hur allvarligt brottet är. För lindriga brott gäller två år, grova brott fem år osv.

Men i en rad lagar finns särreglering, t. ex. i skattebrottslagen. Där står om lindriga brott, att preskriptionstiden kan förlängas till fem år om den misstänkte får stämningsansökan inom den tidsramen.

Med preskriptionstid menar man den tid som gått sedan brottet begicks – när det gäller arbetsmiljölagen sedan effekten av arbetsmiljöbrottet blev känt, dvs. när den anställde blev sjuk.

En sådan särreglering av preskriptionstiden borde gälla även för arbetsmiljöbrott. Det är känt att effekten ofta kommer sent. Och ju längre tid som hunnit gå, desto längre tid tar det att utreda och hitta bevis.

Ett annat skäl är att det ofta tar lång tid för en arbetsskadad att få skadan godkänd hos försäkringskassan. I värsta fall kan preskriptionstiden ha gått ut med god marginal innan den saken är klar. Och det är ju först sedan arbetsskadan blivit godkänd som man har fog för en eventuell polisanmälan.

Arbetsmiljö som är undermålig förorsakar mänskligt lidande såväl fysiskt som psykiskt.

Samtidigt åtalas nästan ingen ansvarig för den ibland medvetet dåliga arbetsmiljön. Det är därför viktigt att skapa regler, som gör att dålig arbetsmiljö förorsakar den ansvarige betydande ekonomisk uppoffring.

Exakt hur dessa regler skall utformas och hur de ekonomiska konsekvenserna skall drabba den ansvarige måste utredas. En sådan utredning bör omgående tillsättas.

Hemställen

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetarskyddsstyrelsens översyn av gränsvärdena,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bildskärmsarbete,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetsmiljön för gravida kvinnor,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande fullskaleförsök med alternativa arbetsorganisationer i syfte att förbättra den psykosociala arbetsmiljön,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samverkan inom företagshälsovården,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändrade handläggningsrutiner av arbetsskadeärenden,¹]

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av lagen om arbetsskadeförsäkring,¹]

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förlängd preskriptionstid för ärenden om tillämpning av arbetsmiljölagen,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning av ekonomiska konsekvenser för arbetsgivaren vad gäller arbetsmiljön.

Stockholm den 26 januari 1988

Kjell-Arne Welin (fp)

Elver Jonsson (fp)