

ARBETSMILJÖ FONDENS SAMMANFATTNINGAR

1394

Skyddsombuds rätt

Oklarheter om skyddsombudens rättsliga befogenheter

För innehållet i sammanfattningen svarar Maria Steinberg, Högskolan i Örebro, Box 923, 701 30 Örebro, tel 019-30 10 40.

Pnr 87-0079 Medbestämmande/inflytandefrågor (66)

Oktober 1990

Inledning

Varför finns skyddsombud? Vilka regler gäller för dem? Hur är skyddsombudens situation idag? Vem är skyddsombud för oorganiserade, studenter och värnpliktiga? Är det komplicerat för skyddsombuden att påverka arbetsmiljön? Är det till fördel för människors arbetsmiljöer att det finns två parallella organisationer för arbetstagarinflytande, en skyddsorganisation och en förhandlingsorganisation? Kan dessa organisationer slås ihop? Hur kommer framtiden för skyddsombuden att se ut? Detta är några av de frågor som diskuteras i denna rapport.

Varför en studie om skyddsombuds rätt?

Impulsen till en studie om skyddsombudens rättsliga ställning och befogenheter fick jag, då jag arbetade som jurist och utre-

dare vid yrkesinspektionen i Örebro åren 1979–1987. Skyddsombud ringde ständigt till yrkesinspektionen och frågade hur arbetsmiljölagen skulle tolkas. De flesta frågor besvarades av yrkesinspektörer. Men på mitt bord föll frågor som: Vem är skyddsombud för oorganiserade, elever, studenter och värnpliktiga? Är det praktiskt att vara chef och skyddsombud samtidigt? Den fråga som framför allt fängade mitt intresse var, då ett skyddsombud ringde till yrkesinspektionen och bad att myndigheten skulle yttra sig över hur mycket ledig tid han borde ha rätt till för sitt skyddsarbete. Denna till synes enkla fråga visade sig vara oerhört komplicerad. För att mer grundligt kunna studera dessa frågor erhöll jag medel från arbetsmiljöfonden.

Syfte

Huvudsyftet med denna studie är att besvara frågorna: Vem är eller bör vara

skyddsombud för vilka? Är procedurreglerna som berör skyddsombuden alltför komplicerade? Andra syften med studien är att besvara frågorna: Varför finns skyddsombud? Vilka regler gäller för dem och hur är skyddsombudens situation idag? Denna studie är en första del i ett större arbete om skyddsombuds rätt.

Metod

Den metod som använts är studier av lagtext, förarbeten och praxis samt annan litteratur, intervjuer, två enkäter samt egna observationer under 10 år.

Vad blev resultatet?

Allmänt

Rätten att utse skyddsombud har funnits sedan 1912. Då kallades ombuden för arbetarombud. Deras uppgift var att framföra arbetarnas önskemål beträffande arbetets sundhet och säkerhet, då den statliga inspektionsförrättaren kom på besök. Idag finns cirka 126 000 skyddsombud. Deras uppgift är att företräda arbetstagarna inom sitt skyddsområde. För detta ändamål har skyddsombuden rättsligt sett fått en mycket stark ställning med långtgående och detaljerade befogenheter. Tyvärr är omsättningen på skyddsombud mycket stor. En utredning inom LO visar att vart fjärde skyddsombud byts ut varje år.

Varför stannar skyddsombuden inte kvar?

Detta kan bero på att det ställs så höga krav på skyddsombuden. Det förväntas av dem att de skall se bristerna i arbetsmiljön, att de skall känna till vilka rättsliga krav som kan ställas på arbetsmiljön. De skall känna till vilka rättsliga befogenheter de har som skyddsombud och de skall veta hur stark deras rättsliga ställning är. Regelsystemet är splittrat. Reglerna som skyddsombuden bör känna till finns främst i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och i arbetarskyddsstyrelsens kungörelser. För de skyddsombud som är utsedda av sin fackliga organisation gäller förtroendemannalagen och arbetsmiljöavtal. De fackliga

skyddsombuden måste också ta hänsyn till sitt förbunds arbetsmiljöpolicy, den övriga fackliga verksamheten såsom den bedrivs med stöd av medbestämmandelag, medbestämmandeavtal och genom lagen om styrelsrepresentation. Skyddsombudens möjligheter att verka för bättre skyddsförhållanden är beroende av hur samspelet sker mellan de personer som är utsedda med utgångspunkt från dessa lagar och avtal.

Finns det ett behov av skyddsombud idag?

Det finns idag ett mycket stort behov av skyddsombud. Detta kan man utläsa av flera statliga utredningar och genom att stora grupper t ex elever i årskurs sju och däröver, studenter och värnpliktiga önskar att utse egna skyddsombud. Behovet av skyddsombud som kan verka för bättre arbetsmiljöer synliggörs genom att cirka 240 000 personer per år anmäler arbetsskador till försäkringskassan. Kostnaderna för arbetsskador, förtidspensionering och långtidssjukskrivningar beräknas till cirka 53 miljarder för år 1989. Skyddsombuden är arbetstagarnas viktigaste företrädare i arbetsmiljöfrågor. De arbetar oftast i eller i närheten av de arbetsmiljöer de skall påverka. De är arbetsgivarens mest ovärderliga känslspröt i detta förebyggande arbetsmiljöarbete.

Hur är skyddsombudens arbetsmiljö?

Skyddsombuden har ingen lätt uppgift. De förväntas vara tusenkonstnärer då det gäller att övertyga arbetsgivaren om behovet av dyra arbetsmiljöförbättringar. När skyddsombuden gör detta, är det inte alltid säkert att de får med sig sina arbetskamrater eller den fackliga organisationen. Detta i sin tur kan bero på, att när skyddsombuden påpekar brister i arbetsmiljön, hotar ibland arbetsgivaren med att om dessa dyra arbetsmiljöinvesteringar skall genomföras, måste några av skyddsombudens arbetskamrater sägas upp. De kan hota med att förväntad löneförhöjning uteblir eller att man måste lägga ner verksamhet för att den blir för dyr. I en sådan situation kan skyddsombuden komma i konflikt inte bara med arbetsgivare utan också med arbetskamrater och den övriga fackliga organisationen.

Vem är skyddsombud för oorganiserade?

Den fråga som ställdes inledningsvis var, vem är skyddsombud för oorganiserade? Denna fråga har sin bakgrund i att många skyddsombud är osäkra på, om de är skyddsombud även för oorganiserade. Svaret på frågan är att det är lagstiftarens intentioner att skyddsombuden skall företräda *alla* inom sitt skyddsområde oberoende, av om de är organiserade eller inte.

Vem är eller bör vara skyddsombud för elever i årskurs 7 och uppåt, studenter och värnpliktiga?

Denna fråga har sin bakgrund i att dessa grupper omfattas av arbetsmiljölagen, men saknar rätt att utse egna skyddsombud. Svaret på frågan vem som idag är skyddsombud för dessa grupper är, att de saknar skyddsombud som företräder dem. Det finns idag en utredning som föreslår ökad elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet. I utredningen föreslås att elever och studenter skall ha rätt att utse och företrädas av egna elevrepresentanter. Värnpliktiga har idag rätt att utse skyddsassistenter, men dessa har inte samma rätt som skyddsombud. Vare sig skyddsassistenter eller nämnda utrednings förslag om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet innebär att dessa grupper har eller kommer att få rätt att utse eller företrädas av egna skyddsombud.

Vem bör vara skyddsombud för vilka?

Den tredje frågan var, vem bör utses till skyddsombud för vilka? Bakgrunden till den frågan är att arbetsledare ibland är skyddsombud för dem som de leder och fördelar arbetet för. Svaret är att arbetsledare inte bör utses till skyddsombud för dem som de leder och fördelar arbete för, eftersom detta försvagar arbetstagarnas rättsliga möjligheter till inflytande över arbetsmiljön.

Är procedurreglerna som skyddsombuden berörs av alltför komplicerade?

Den fjärde frågan i denna studie var, är procedurreglerna som berör skyddsombud alltför komplicerade? Kan detta utgöra ett hinder, då de skall påverka arbetsmiljön? Bakgrunden till denna fråga var en händelse

som visade, att en och samma fråga som berörde ett skyddsombud kom att prövas i flera olika organ. Frågan prövades i ett förhandlingsorgan med stöd av medbestämmandelagen, genom samverkan i en skyddskommitté med stöd av arbetsmiljölagen och genom ett yttrande av yrkesinspektionen med stöd av arbetsmiljölagen och med utgångspunkt från förvaltningslagen. Många personer var inblandade. Varje organ utgick från olika materiella och processuella regler. Lösningen på konflikten tog lång tid och skapade osämja.

— Vilka möjligheter har skyddsombuden att påverka arbetsmiljön?

Skyddsombuden har många möjligheter att påverka arbetsmiljön och sin rättsliga ställning. De har formell rätt att vända sig till arbetsgivaren, att ta upp en fråga i en skyddskommitté, att avbryta ett arbete samt att vända sig till yrkesinspektionen. Skyddsombuden har också flera informella vägar att påverka arbetsmiljön bl a genom att överlämna en fråga till arbetsplatsens förhandlingsorgan.

— Vilka principer vilar dessa möjligheter på?

Skyddsombudens möjlighet att vända sig till arbetsgivaren och att ta upp en fråga i en skyddskommitté vilar på en princip om samverkan. Skyddsombudens möjlighet att påverka arbetsmiljön genom att avbryta ett arbete vilar på principen att arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbete. Men denna rätt kan brytas, genom att ett skyddsombud avbryter ett arbete. När skyddsombudet vänder sig till yrkesinspektionen stöder sig denna myndighet på principer som finns i förvaltningslagen. Överlämnar ett skyddsombud en fråga till ett förhandlingsorgan utgår man från en förhandlingsprincip.

— Vad är svagheten i detta regelsystem?

Svagheten i detta regelsystem är att, när en och samma fråga prövas med stöd av två eller flera av dessa principer, blir resultatet att det tar lång tid. De olika organen kommer inte till samma beslut, eftersom de vilar på olika grunder. Detta skapar osämja. För-

faringsättet utgör ett hinder för skyddsombuden, då de skall påverka arbetsmiljön.

— *Är det bra med parallella organisationer*

Är det till fördel för skyddsombud, arbetstagare och arbetsgivare att det finns flera parallella organisationer på arbetsplatserna för arbetstagarinflytande? Här vill jag endast nämna något om två parallella organisationer, som i vissa fall tar upp samma frågor.

Det finns en organisation som utgår från arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och från parternas arbetsmiljöavtal. I denna organisation är arbetsgivare, skyddsombud och skyddskommitté aktiva. De aktiva här kan kallas för skyddsfolket.

Det finns en annan organisation som utgår från medbestämmandelag och -avtal. I denna organisation är arbetsgivare och fackliga förhandlare aktiva. De aktiva här kan kallas för förhandlingsfolket.

Det sätt som skyddsfolket möter varandra är främst genom samråd. Det sätt som förhandlingsfolket möter varandra på är främst genom förhandlingar. Ibland är skyddsfolket och förhandlingsfolket samma personer. Ibland är de inte samma personer. Är de samma personer kan de först samråda om en fråga och sedan förhandla om samma fråga. Är det inte samma personer kan skyddsfolket först samråda om en fråga och sedan kan förhandlingsfolket förhandla om samma fråga. Eftersom samråd och förhandling utgår från olika principer, är det inte säkert att dessa två organ kommer fram till samma beslut. Detta kan vara mycket förvirrande för skyddsombuden, som skall försöka påverka arbetsmiljön.

— *Vad kommer att hända med skyddsombuden i framtiden?*

Idag har vi en utveckling mot decentralisering och delegering av beslut och införande av nya lokala MBL-organ. Vad kommer dessa nya lokala MBL-organ att innebära för skyddsombudens möjligheter att påverka arbetsmiljön i framtiden? Skall den lokale arbetsgivaren ta upp en och samma fråga först med skyddsombudet, sedan med skyddskommittén och sedan slutligen be-

handla frågan i en MBL-förhandling? Har vi tid och råd med detta komplicerade system? Är parallella system med arbetstagarinflytande till fördel eller till nackdel för arbetstagarna? Underlättar detta skyddsombudens möjligheter att påverka arbetsmiljön eller kommer skyddsombuden och dess specialkunskap om arbetsmiljö att tappas bort i de nya inflytandeorgan som växer fram?

Vilka slutsatser kan man dra av denna studie?

Slutsatsen av hela denna studie är att det är lagstiftarnas intentioner

- att alla arbetstagare skall ha rätt att företrädas av skyddsombud vare sig de är organiserade eller inte.
- att alla vuxenstuderande och värnpliktiga bör ges rätt att utse och företrädas av egna skyddsombud.
- att skyddsombud bör vara tydliga arbetstagarrepresentanter.
- att skyddsombuden har behov av enkla kanaler för inflytande. Idag är de regler som gäller för skyddsombud mycket splittrade och procedurreglerna är alltför komplicerade.

Förslag till förbättringar

På kort sikt föreslår jag följande förändringar och tillägg i arbetsmiljölagen. Dessa är

- att skyddsombuden skall företräda *alla* arbetstagare inom sitt skyddsområde
- att *alla vuxenstuderande och värnpliktiga bör ges rätt att utse och företrädas av egna skyddsombud.*

När det gäller vem som skall utses till skyddsombud föreslår jag följande tillägg i arbetsmiljöförordningen § 6,

- *Det kan vara lämpligt att utse sådana personer till skyddsombud, där partsförhållandena är tydliga.*

På längre sikt föreslår jag

- att arbetsmiljölagens regler om samverkan förs ihop med medbestämmandelagens regler om förhandling. Kanske kunde en ny lag med namnet Lagen om arbetstagarnas rätt till inflytande i arbetslivet införas.
- Arbetsmiljöavtalen och medbestämman-

deavtalen kunde arbetas samman till ett gemensamt inflytandeavtal.

- Det skulle underlätta för skyddsombuden, om de regler som gäller skyddsombudens rättsliga ställning och befogenheter fanns samlade
- eller att de regler som finns om skyddsombuden i arbetsmiljölagen och i arbetsmiljuförordningen arbetas in i förtroendemannalagen.
- Det finns ett behov av en handbok i Skyddsombuds rätt. I denna handbok borde de regler samlas som gäller för alla skyddsombud. Idag är det omöjligt för ett skyddsombud att snabbt sätta sig in i vilka regler som gäller för dem.

Fortsatt forskning

Det finns ett stort behov av kunniga skyddsombud idag. Men många skyddsombud innehar inte sitt förtroendeuppdrag hela mandattiden ut. Detta kan bero på att deras uppgift är alltför svår och alltför utsvettad. Skyddsombuden har många möjligheter att påverka arbetsmiljön. Den mest långtgående möjligheten är att skyddsombuden har rätt att avbryta ett arbete. Denna möjlighet har funnits i femton år. Vid dess införande var arbetsgivarna mycket oroliga för att denna rätt skulle missbrukas av skyddsombuden. Det finns ett behov av att utvärdera hur denna möjlighet har tillämpats och vad den har betytt positivt och negativt för skyddsombud, arbetsgivare och arbetstagare.

Denna rapport är en första del i ett större arbete om skyddsombuds rätt vars nästa del skall behandla skyddsombudsstopp.

Praktisk och teoretisk användning av resultaten

Den praktiska användningen

Dessa resultat kan användas i kurserna "Bättre arbetsmiljö" för skyddsombud och arbetsledare. Resultaten kan användas i personaladministrativ och arbetsrättslig utbildning, i kurser i arbetsmiljörätt på svenska (5 poäng) och engelska (10 poäng), som nu införs vid högskolan i Örebro våren 1990 respektive hösten 1990.

Resultaten kan användas vid utbildningar som Arbetsmiljöinstitutet anordnar för huvudskyddsombud, för nya yrkesinspektörer och för företagshälsovårdspersonal. Resultaten kan användas som diskussionsunderlag för arbetsmiljökommissionen, då ledamöterna skall behandla frågan om lokalt skyddsarbete. Min förhoppning är att även parterna skall kunna dra nytta av några av de synpunkter som framförts här.

Den teoretiska användningen

Förhoppningen är att studiet av arbetsmiljölagen, arbetsmiljuförordningen, arbetarskyddsstyrelsens kungörelser, parternas arbetsmiljöavtal, arbetstidslagen och lagen om arbetsskadeförsäkring skall kunna utvecklas till ett särskilt studieämne inom arbetsrätten, som kan kallas arbetsmiljörätt. Arbetsmiljörätten skiljer sig på flera punkter från stora delar av den övriga arbetsrätten på så sätt att den senare till största delen är inriktad på civilrättsliga regler. Arbetsmiljörätten däremot är en blandning av civilrättsliga och offentligrättsliga regler, som ibland korsar varandra på ett inte helt okomplicerat sätt. Utvecklingen av arbetsmiljörätten får ses som en arbetsrättslig utmaning för 90-talet.

Genomförda informationsinsatser

Denna studie har uppmärksamats bl.a. från fack- och lokalpress samt lokalradio. Jag har inbjudits att tala om resultaten t.ex. för representanter vid Örebro läns landsting, för sektionsordförande vid Stockholms läns landsting, för huvudskyddsombud inom TCO, vid arbetsmiljökurs vid Örebro kommun och vid seminarier med blivande arbetslivsforskare vid högskolan i Örebro.

Rapporten

Skyddsombuds rätt – oklarheter om skyddsombudens rättsliga ställning och befogenheter kan beställas genom Maria Steinberg, Högskolan i Örebro, Box 923, 701 30 Örebro, tel: 019/30 10 40.

Arbetsmiljövonden

Box 1122, 111 81 Stockholm
Tel 08-796 47 00 (vx)