



I flera länder blev arbetarskyddsutställningar tidigt ett medel för att upplysa människor om risker i arbetet och olika skyddsanordningar. Pionjär i Sverige var den ideella organisationen Föreningen för arbetarskydd (med prins Eugen som tillskyndare) som 1906 öppnade en permanent arbetarskyddsutställning vilken levde kvar ända in på 1970-talet. Även SAF och LO:s gemensamma organ Arbetarskyddsnämnden arrangerade sådana utställningar. Här ett exempel från 1985 där man visar hur tunga lyft kan göras lättare.

Foto: John Wahlbärj

6 Sverige, ILO och arbetsmiljön: Höga ambitioner och ett ömsesidigt utvecklande samarbete

Kerstin Ahlberg

1 De första åren

1.1 En premiär med förhinder

Den allra första ILO-konventionen var en arbetsmiljökonvention: 1919 års konvention nr 1 angående begränsning av arbetstiden i industriella företag till åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan.

Någon månad innan konvention nr 1 antogs hade Sveriges riksdag antagit en allmän arbetstidslag – Sveriges första – om åtta timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka.¹

Lagstiftningsarbetet hade pågått parallellt med att förslaget till konvention utarbetades och bedrivits med – med den tidens mått mätt – extrem brådska. Genom att snabbt få en lag om begränsning av arbetstiden på plats hoppades regeringen kunna dämpa den sociala oro som rådde och ta loven av de tilltagande revolutionära strömningarna i landet.² En kommitté som skulle utarbeta ett lagförslag tillsattes 1918, på mindre än ett år hade kommittén sitt betänkande klart och en första proposition överlämnades till riksdagen i mars 1919.³ Propositionen avslogs dock av den lagtima riksdagen.⁴ Sedan lagförslaget hade arbetats om kunde lagen om 48 timmars arbetsvecka antas av en urtima riksdag den 29 september. Lagen betraktades dock som ett provisorium och skulle inte gälla längre än till slutet av 1923.⁵ Skälet var att man ville avvakta effekterna av det ingrepp i samhällslivet som arbetstidsregleringen innebar och följa den internationella utvecklingen på arbetstidsområdet.⁶

1 B. Delin, *130 år av arbetarskydd Från busaga till företagshälsönärd* (Föreningen för arbetarskydd 1981) s.66.

2 SOU 1968:66 Allmän arbetstidslag, s. 19.

3 Kungl. Maj:ts proposition nr 247 med förslag till lag om arbetstidens begränsning; given Stockholms slott den 18 mars 1919.

4 Kungl. Maj:ts proposition nr 4 med förslag till lag om arbetstidens begränsning; given Stockholms slott den 4 augusti 1919, s. 9.

5 Prop. nr 1919:4, s. 8.

6 SOU 1968:66, s. 19.

I propositionen hade det ansvariga statsrådet Axel Schotte påpekat att frågan om åtta timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka stod på dagordningen för den internationella arbetskonferens som skulle hållas i Washington på hösten.⁷ Han framhöll också att 48-timmarsveckan nu närmast kunde betecknas som ett ”allmänt internationellt faktum”. 48 timmars arbetsvecka hade genomförts genom lagstiftning eller på annat sätt i nästan alla länder av större betydelse på världsmarknaden. Därmed bortföll, enligt Schotte, en av huvudinvändningarna mot en arbetstidsförkortning, nämligen att en sådan skulle göra Sveriges exportindustri mindre konkurrenskraftig.⁸

Med den här utgångspunkten kunde man tro att Sverige utan några betänkligheter skulle ratificera ILO-konventionen när det blev så dags. Så blev det inte. Inte för att man inte ville. Av den proposition där Kungl. Maj:t förelade riksdagen konventionen framgår att regering och riksdag tvärtom var angelägna om att Sverige skulle biträda den.⁹

Socialstyrelsen hade fått i uppdrag att komma med förslag till jämkningar i arbetstidslagen med detta syfte. Lagens grunder skulle dock inte få rubbas. Och Socialstyrelsen kom fram till att den inte kunde tillstyrka en ratifikation.¹⁰ Den konstaterade att konventionen och lagen visserligen syftade till samma mål, men att de var så olika upplagda att det skulle kräva en ”grundväsentlig omläggning” av den svenska lagen. Konventionens och lagens tillämpningsområden var delvis olika och det var svårt att avgöra vilken av dem som var mest omfattande. En annan viktig principiell skillnad gällde sättet för att tillåta avvikelser från reglerna. Medan lagen förutsatte att avvikelser skulle beslutas av myndigheter efter prövning i varje enskilt fall, utgick konventionen från att avvikelser skulle regleras allmängiltigt genom författningar för vissa områden. Lagen gjorde avvikelser möjliga i fler fall än konventionen, medan konventionen gav möjlighet till direkt tillgängliga och i vissa fall längre gående undantag än lagen.

Ytterligare ett argument var att Sverige skulle bli bundet i minst elva år om konventionen ratificerades, samtidigt som arbetstidslagen ju var en försökslag som skulle upphöra att gälla vid slutet av 1923. Att övergå till en i väsentlig mån ny lagstiftning redan innan halva försökstiden hade gått ”måste onekligen möta betänkligheter”, enligt Socialstyrelsen.

Till sist konstaterade Socialstyrelsen att konventionens bestämmelser, att döma av

7 Prop. nr 1919:4, s. 15.

8 Prop. nr 1919:4, s. 15.

9 Kungl. Maj:ts proposition 361 med anhållan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 fattade beslut; given Stockholms slott den 6 maj 1921.

10 Kungl. Maj:ts proposition 361 med anhållan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 fattade beslut; given Stockholms slott den 6 maj 1921, s.5 f.

lagstiftningen i vissa andra länder, inte behöver tillämpas med någon ”ängslig bokstavslöshet”. Men, slog den fast, ”(f)ör ett land, vilket håller på ett samvetsgrant uppfyllande av sina internationella förpliktelser och en effektiv tillämpning av sin lagstiftning, lär det emellertid icke kunna ifrågakomma att följa dylika föredömen.”¹¹

Det föredragande statsrådet Henning Elmquist instämde – med beklagande – i Socialstyrelsens slutsats, och uttalade:

”Sverige lär genom medlemskapet i nationernas förbund få anses hava åtagit sig förbindelse att verka för åttatimmarsarbetsdagen och fyrtioåttatimmarsarbetsveckan såsom ett mål att sträva mot inom alla områden, där detta mål icke redan är uppnått. Det vore därför givetvis synnerligen önskvärt, att genom ratificering av denna konvention ett, internationellt sett, otvetydigt bevis kunde lämnas på Sveriges villighet att alltjämt upprätthålla nämnda förbindelse. Den genom Versaillesfreden upprättade internationella arbetsbyrån har så stora och betydelsefulla uppgifter att fylla, att det även med hänsyn härtill skulle vara önskvärt att genom anslutning till konventionen stödja nämnda organisation och dess verksamhet. En nödvändig förutsättning för ratificering skulle emellertid vara att den svenska lagstiftningen på området bleve i viktiga hänseenden ändrad, och vissa av dessa ändringar skulle bli av sådan beskaffenhet, att desamma i en del avseenden skulle med hänsyn till vårt lands förhållanden uppenbarligen försvåra det produktiva arbetets nöjaktiga bedrivande;”¹²

Samma år som ILO antog konventionen om åttatimmarsdagen, antogs även konvention nr 3 om kvinnors arbete före och efter barnsörd och konvention nr 6 om minderårigas nattarbete i industrin. När det gällde dessa ansåg den svenska lagstiftaren att det var nödvändigt med ytterligare utredningar innan man tog ställning till om Sverige skulle ratificera dem. Reglerna om arbete före och efter barnsörd och om nattarbete för minderåriga i 1912 års arbetarskyddslag skilde sig avsevärt från bestämmelserna i konventionerna som skulle innebära en förstärkning av skyddet, men frågan var hur stora praktiska konsekvenser detta skulle få.¹³

1.2 Sverige börjar leva upp till ambitionerna

Redan 1921 antog ILO så ytterligare fyra konventioner som rörde hälsa och säkerhet i arbetet: nr 12 om olycksfallsersättning vid jordbruksarbete, nr 13 om blyvitt vid målning, nr 14 om veckovila i industriarbete och nr 16 om läkarundersökning av minderåriga

11 Prop. 1921:361, s. 6.

12 Prop. 1921:361 s. 6 f.

13 Prop. 1921:361 s. 9–12 och 14–15.

vid arbete till sjöss. De två första ratificerades raskt av Sverige.¹⁴

Den svenska lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 omfattade redan jordbruksarbetare och stod alltså i samklang med konvention nr 12.¹⁵

Syftet med konventionen om blyvitt var att, med vissa undantag, förbjuda användning av blyvitt, blysvlfat och produkter innehållande dessa vid invändig målning av byggnader, att helt förbjuda ”ynglingar” under 18 år och kvinnor att sysselsättas i målning med sådana och att föreskriva vissa försiktighetsåtgärder vid tillåten användning. Vid förhandlingarna om konventionen hade den svenska regeringen ställt som villkor att staterna skulle ha möjlighet att medge undantag från förbuden men någon sådan generell undantagsmöjlighet hade inte tagits in. Trots det ansåg regering och riksdag att Sverige kunde ratificera konventionen, eftersom förbudet bara skulle gälla målning inomhus och den dessutom innehöll vissa undantagsmöjligheter.

Också konventionerna nr 14 och nr 16 ratificerades efter några år.

De här exemplen från ILO:s allra första år visar att hälsa och säkerhet i arbetet – det vi idag kallar arbetsmiljöfrågor – stod högt upp på den nya organisationens dagordning och att Sverige tog sitt medlemskap på stort allvar, även om starten blev tvekan.

2 Samverkan i arbetsmiljöfrågor

2.1 Samspel mellan ILO och den svenska lagstiftaren

Under ILO:s första decennium såddes så de första fröna till det som numera är ett bärande element i arbetsmiljölagstiftningen: att den säkra och goda arbetsmiljö som lagen syftar till ska åstadkommas genom organiserad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare genom skyddsombud och i skyddskommittéer.

De här tankarna, som sägs ha sitt ursprung i den så kallade *Safety movement* i USA, började slå igenom både i Sverige och i ILO under andra halvan av 1920-talet och utvecklades stegvis i ett samspel mellan ILO och den svenska lagstiftaren.¹⁶

14 Nr 198. Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa beslut, som fattats å den internationella arbetsorganisationens konferens i Geneve år 1921; given Stockholms slott den 16 mars 1923.

15 Prop. 1923:198 s. 7.

16 Se Delin, 1981, se fotnot 1, s. 74 – 76; C. Lundh & C. Gunnarsson *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning Ett historiskt perspektiv* (Skrifter utgivna av ekonomisk-historiska föreningen Vol LIII, Lund, 1987) s.73; M. Steinberg, *Skyddsombud i allas intresse* (Norstedts juridik 2004) s. 70 – 74.

I Sverige lanserades de under slagordet *Safety First*. I en utredning om översyn av arbetarskyddslagen föreslog Socialstyrelsen 1925 dels att det skulle bli obligatoriskt att utse arbetarombud i vissa verksamheter, dels att arbetsgivare och arbetsledare skulle vara skyldiga att överlägga med dessa ombud ”i frågor rörande arbetets säkerhet eller sundhet”. När arbetarnas ombud fick kännedom om missförhållanden skulle de vända sig till arbetsledaren eller arbetsgivaren för att få problemet avhjälpt, och om det inte hjälpte fick de gå direkt till yrkesinspektören. Arbetsledare och arbetsgivare i sin tur skulle vara skyldiga att ge ombudet besked inom skälig tid, ifall de fick en sådan hänvändelse.¹⁷ Betänkandet lades dock på hyllan i flera år.

Ett par år senare kom frågan emellertid upp på ILO:s dagordning. 1928 års arbetskonferens antog en resolution som förklarade att ”tiden vore inne att söka uppnå en högre grad av säkerhet” genom att tillämpa sådana nya metoder som enligt de olika ländernas erfarenheter var bäst ägnade att förebygga olycksfall.¹⁸

I sitt svar på det frågeformulär som internationella arbetsbyrån sedan skickade till medlemsstaterna svarade den svenska regeringen att det måste anses väl motiverat att anta en rekommendation med detta syfte. Men, menade den, rekommendationen borde inte utan åtskillnad ta upp alla möjliga typer av olycksfallsförebyggande åtgärder som redan var allmänt erkända och förverkligade. Det skulle kunna undanskymma och minska intresset för den typ av åtgärder som sammanfattades under beteckningen *Safety First*-rörelsen. Rekommendationen borde alltså begränsa sig till sådana nyare åtgärder, eller i varje fall betona och närmare belysa dessa.¹⁹

När arbetskonferensen 1929 så antog rekommendation nr 31 om förebyggande av olycksfall i arbetet hade en del av de svenska synpunkterna, som hade samordnats med synpunkter från andra nordiska länder, tillgodosetts. Enligt rekommendationen visade erfarenheten i de olika länderna att det bästa sättet att förebygga olycksfall är att ”alla i frågan intresserade parter, särskilt arbetsgivare och arbetare” samarbetar. Därför var det viktigt att medlemmarna gjorde allt vad som stod i deras makt för att utveckla och främja ett sådant samarbete.²⁰ Bland de åtgärder som ”medlemmarna

17 SOU 1925:34 Betänkande med förslag till reviderad lag om arbetarskydd, s. 17–18. Den hänvändelseordning som föreslogs i betänkandet är i princip densamma som i dagens arbetsmiljölag 6 kap. 6a §.

18 ILO:s rekommendation nr 31 om förebyggande av olycksfall i arbetet, femte beaktandesatsen.

19 Kungl. Maj:ts proposition nr 71 till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande rörande vissa av den internationella arbetsorganisationens konferens år 1929 fattade beslut; given Stockholms slott den 24 januari 1930, s. 22.

20 Rekommendation nr 31, II:6.

mätte verksamt och stadigvarande uppmuntra” var samarbete mellan ledningen och arbetarna i respektive företag, till exempel genom upprättande av säkerhetsnämnder.²¹

2.2 Lagstiftning eller frivillighet?

Någon lagstiftningsåtgärd i Sverige ledde rekommendationen dock inte till, i varje fall inte omedelbart. Den samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som rekommendationen förordade borde bygga på frivillighet, ansåg det ansvariga statsrådet Sven Lübeck som uttalade:

”den största betydelsen av rekommendationen ligger i dess kraftiga och förbehållslösa förordande av sådana åtgärder, som innebära, att yrkesinspektionens organ ävensom arbetsgivare och arbetare skola i samförstånd och samverkan arbeta för avlägsnande av olycksfallsrisker och uppfostran till försiktighet. Den skada, som i vårt land årligen vållas genom olycksfall i arbete, är mycket stor, och erfarenheten lärer hava visat, att man med hittillsvarande metoder för olycksfallsbegränsning knappast mäktat hålla jämna steg med riskökningen på grund av ökad arbetsintensitet, nya arbetsmetoder m.m. Safety-first-rörelsen åsyftar främst att för kampen mot olycksfallen mobilisera arbetarnas eget intresse och erfarenheter.(...) Med den växande förståelsen från arbetarsidan för samförståndssträvandena inom industrien torde man kunna påräkna en dylik medverkan. Såsom i olika sammanhang framhållits, är detta ett område, som alldeles särskilt ägnar sig för frivilligt samarbete inom industrien;”²²

Några månader senare tillträdde en frissinnad regering under Carl Gustaf Ekman. Nu togs Socialstyrelsens betänkande från 1925 ned från hyllan och socialministern Sam Larsson lade fram en proposition om ändringar i arbetarskyddslagen som byggde på betänkandet. Från den 1 januari 1932 blev det enligt arbetarskyddslagens 31§ obligatoriskt att utse arbetarombud på arbetsställen inom industrin samt byggnads- och transportverksamhet med minst tio arbetare, arbetsgivarna blev skyldiga att samråda med ombuden, och dessa fick rätt att vända sig direkt till yrkesinspektionen om det inte hjälpte att klaga till arbetsgivaren.²³

Några regler om sådana säkerhetsnämnder i företagen som ILO-rekommendationen framhöll blev det dock inte då. Frågan togs upp av 1937 års arbetarskyddskommitté i ett betänkande om effektivisering av yrkesinspektionen. Enligt kommittén hade erfarenheten visat att samarbete mellan arbetsgivare och arbetare på själva arbetsplatsen

21 Rekommendation nr 31, II:8.

22 Prop. 1930:71, s. 33–34.

23 Kungl. Maj:ts proposition nr 40 till riksdagen med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 29 juni 1912 (nr 206) om arbetarskydd; given Stockholms slott den 23 januari 1931, s. 10.

är av synnerligen stort värde. De bästa resultaten hade man nått där partssammansatta säkerhetskommittéer bildats, men även på arbetsställen där man inskränkt sig till att följa reglerna i 31 § arbetarskyddslagen hade mycket gott blivit uträttat.²⁴

Samtidigt konstaterade kommittén att arbetarombud fortfarande hade utsetts bara på en mindre andel av landets arbetsplatser. Förklaringarna var flera. En anledning var sannolikt att ombuden måste utses av arbetarna själva, valet fick inte förrättas av deras fackliga organisation. Men att sammankalla arbetarna för att välja ombud var inte så lätt. I regel kunde ett sådant möte inte hållas på arbetsplatsen, utan man måste hyra en särskild lokal, med risk att den som tog initiativet själv fick stå för lokalhyra och bekosta annonsering om mötet. På sina håll torde också rädsla för trakasserier från arbetsgivarens sida göra människor mindre benägna att åta sig uppgiften som arbetarombud.²⁵ Kommittén lämnade följaktligen en rad lagförslag som skulle stärka den lokala samverkan.

Regering och riksdag tog fasta på kommitténs förslag. 1938 utökades skyldigheten att utse arbetarombud, som i linje med utredningens förslag i fortsättningen skulle kallas skyddsombud, valet av skyddsombud skulle härnäst kunna förrättas av arbetarnas fackliga organisation, och på större arbetsställen skulle det bildas säkerhetskommittéer som var sammansatta av skyddsombud och arbetsgivarföreträdare. Ett förbud mot att hindra skyddsombuden från att fullgöra sina uppgifter infördes också i arbetarskyddslagen.²⁶

2.3 Praktiskt genombrott efter Saltsjöbadsavtalet

Det stora praktiska genombrottet för partssamverkan på företagsnivå dröjde ytterligare några år, efter att Saltsjöbadsavtalet slutits 1938. Den första fråga som LO och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) tog itu med efter det var hur skyddsarbetet i företagen skulle effektiviseras. 1939 tillsatte de en utredning, och 1942 slöt de en överenskommelse, Allmänna regler för den lokala säkerhetstjänstens organisation, som förbunden på ömse sidor uppmanades att anta. Reglerna var tänkta som rekommendationer. Det fanns dock en punkt som skulle antas som kollektivavtal, nämligen ett förbud mot trakasserier av skyddsombuden. Materiellt sett stärkte överenskommelsen det lokala arbetarskyddet på flera punkter jämfört med gällande lagstiftning. Bland annat innehöll den regler för säkerhetskommittéernas möten. Den föreskrev också

24 SOU 1937:52 Betänkande med förslag angående effektivisering av yrkesinspektionen, s. 80.

25 SOU 1937:52, s. 80.

26 Kungl. Maj:ts proposition nr 265 till riksdagen med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 29 juni 1912 (nr 206) om arbetarskydd, m. m.; given Stockholms slott den 24 mars 1938, s. 3.

att skyddsombuden skulle få ersättning för den inkomst de förlorade när de deltog i förrättningar.²⁷

I samma veva bildade SAF och LO också en partsgemensam nämnd, Arbetarskyddsnämnden, som skulle behandla frågor som hörde ihop med den nya säkerhetsöverenskommelsen och verka för att arbetarskyddet och säkerhetstjänsten blev effektiv.²⁸

Någon konvention som specifikt behandlar samverkan i arbetsmiljöfrågor har ILO aldrig antagit. Däremot ingår sådana regler i de modernare konventioner med övergripande regler om arbetarskydd och arbetsmiljö som antagits 1981 (konvention nr 155) och 2006 (nr 187). Här har Sveriges regering lugnt kunnat säga att svensk rätt väl lever upp till de krav som konventionerna ställer.²⁹

3 Utveckling av företagshälsovården

3.1 ILO:s rekommendation nr 112

Ytterligare en ILO-rekommendation som ledde till ingående överväganden om behovet av ny lagstiftning i Sverige var 1959 års rekommendation nr 112 om företagshälsovård. Tanken var att alla arbetstagare, såväl i industriella som icke industriella företag, i jordbruksverksamhet och i allmän tjänst, efter hand skulle komma i åtnjutande av företagshälsovård.

Företagshälsovården skulle ha tre syften:

- Den skulle skydda arbetstagarna mot alla hälsorisker som de kunde utsättas för i arbetet
- den skulle medverka till arbetstagarnas fysiska och psykiska anpassning särskilt genom att anpassa arbetet till arbetstagarna och
- den skulle medverka till att skapa och vidmakthålla ”högsta möjliga grad av fysiskt och psykiskt välbefinnande”.³⁰

Det handlade alltså inte längre enbart om att skydda arbetstagarna mot faror – de skulle till och med må så bra som möjligt till kropp och själ på jobbet. Här kommer med andra ord den nya syn på hälsa och säkerhet på jobbet som snart skulle komma att slå igenom till uttryck.

27 Delin, 1981, se fotnot 1, s. 86 – 88; Lundh & Gunnarsson, 1987, se fotnot 16, s.74 f.; Steinberg, 2004, se fotnot 16, s.80 – 83; I. Söderström, *Uppdrag samverkan* (Prevent 2007) s. 27 – 29.

28 Lundh & Gunnarsson, 1987, se fotnot 16, s. 75; Söderström, 2007, se fotnot 27, s. 23.

29 Proposition 1981/82:166 med anledning av beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextiosjätte och sextiosjunde möten, m. m, s. 8–9 respektive proposition 2007/08:69, s. 10 – 11.

30 Rekommendation nr 112, I:1.

Företagshälsovårdens uppgifter skulle huvudsakligen vara förebyggande. Den skulle inte hålla i kontrollen av sjukfrånvaron; däremot skulle den ha möjlighet att ta reda på vad som orsakat sjukdomen och hur den förlöpte, för att på så sätt kunna planera sitt förebyggande arbete, upptäcka yrkesrisker och föreslå lämpliga placeringar i rehabiliterande syfte.³¹

Företagsläkarna skulle ”yrkesmässigt och moraliskt” vara helt oberoende i förhållande till såväl arbetsgivare som arbetstagare. Därför skulle deras anställningsvillkor, särskilt i samband med tillträde till och avgång ur tjänst, regleras i lag eller kollektivavtal.³²

För att kunna fullgöra sina uppgifter skulle företagshälsovården ha fritt tillträde till samtliga arbetsplatser och underställda anläggningar, inspektera arbetsplatserna med lämpliga mellanrum och ha tillgång till information om arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom om de ämnen som kunde komma till användning. Den skulle också ha befogenhet att göra undersökningar eller begära besiktningar beträffande potentiella hälsorisker, och kunna begära att myndigheterna utförde kontroll av att gällande normer för sundhet och säkerhet tillämpades.³³

Till slut sades att företagshälsovårdens tjänster ska vara kostnadsfria för arbetstagarna. Om inget annat stadgas i lagstiftning eller avtal mellan berörda parter ska verksamheten bekostas av arbetsgivarna.³⁴

Rekommendationen skulle kunna genomföras såväl genom kollektivavtal som genom praxis.³⁵

3.2 Än en gång: lagstiftning eller frivillighet?

I Sverige hade en systematisk utbyggnad av företagshälsovården redan inletts så smått.³⁶ 1954 hade SAF och LO, på SAF:s initiativ, kommit överens om grundläggande principer för den medicinska företagshälsovården.³⁷ Företagshälsovården skulle byggas ut rejält och ha en nyckelroll i det förebyggande arbetarskyddet. Den skulle

31 A.a., IV.

32 A.a.V:15.

33 A.a. VI:20.

34 A.a. VII:23 och 24.

35 A.a. II:2.

36 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16, s. 105 ff.

37 SOU 2004:11 Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder, s. 41 – 42; L. Nordfors, *Makten hälsan och vinsten Politik från arbetarskydd till arbetsmiljö*. (Studentlitteratur 1985) s. 36 – 38.

vara anknuten till företaget och integrerad i den lokala skyddsorganisationen, så att det tekniska arbetarskyddet kunde kompletteras med medicinska förebyggande och vårdande funktioner. Företagshälsovård skulle dock införas genom frivilliga överenskommelser mellan parterna och inte genom lagstiftning.³⁸ På ett övergripande plan var parterna alltså överens, och såväl arbetsgivarnas som arbetstagarnas företrädare hade röstat ja när ILO-rekommendationen antogs.³⁹

I arbetarskyddslagstiftningen saknades däremot i stort sett bestämmelser om företagshälsovård, konstaterade departementschefen Torsten Nilsson i den proposition där ILO-rekommendationen underställdes riksdagen.⁴⁰ Nu var frågan om några sådana regler borde införas i lag.

SAF hade i sitt yttrande över rekommendationen framfört att den inte borde föranleda några åtgärder från regeringens sida. Visserligen anslöt den sig i sak och i stort sett till de normer som tillämpades i de flesta industriländerna, men flera av bestämmelserna gick utöver vad som var lämpligt och önskvärt i Sverige, menade SAF. Organisationen anförde: ”Den svenska företagshälsovården utvecklas framgångsrikt och snabbt under medverkan av föreningens medicinska expertis och efter samråd med arbetarpartens organisationer. Det vore därför olyckligt om genom lagstiftning eller andra åtgärder denna organiska utveckling stördes eller hindrades”.⁴¹

SAF pekade bland annat på att *alla* arbetstagare skulle beredas företagshälsovård, enligt rekommendationen. Det skulle dock välla stora praktiska svårigheter för anställda inom småföretag och icke-industriella företag, särskilt jordbruket. Arbetsgivarna menade också att företagshälsovård egentligen är en angelägenhet för arbetsgivaren och hör ihop med företagsledandet. Även om arbetsgivarna med fördel kan samråda med arbetstagarna i dessa frågor och även gör det, fanns det ingen formlig överenskommelse där arbetsgivarna hade åtagit sig att genomföra företagshälsovård. Därmed var det tveksamt om svenska ordningen överensstämde med rekommendationens ”olyckligt långt gående krav” på att företagshälsovård bör genomföras genom lagstiftning, kollektivavtal, annan överenskommelse eller på annat sätt.⁴²

38 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 7, s. 107.

39 Kungl. Maj:ts proposition nr 22 till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1959 vid dess fyrtyotredje sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 18 december 1959 (proposition 1960:22), s.7.

40 Prop. 1960:22, s. 13.

41 Prop. 1960:22, s 10–11.

42 Prop. 1960:22, s. 11.

LO var mer avvaktande i sitt yttrande. Ett antal av de frågor som rekommendationen behandlade torde, enligt LO, visserligen vara bäst ägnade för reglering genom kollektivavtal, men organisationen var inte beredd att ta ställning till vilka frågor som hellre borde regleras genom lag eller anvisningar. Därför vore det riktigaste att ge Arbetarskyddsstyrelsen i uppdrag att utreda om gällande författningar behövde kompletteras.⁴³

Departementschefen höll med SAF om att företagshälsovården kanske borde utvecklas fritt under samråd mellan arbetsmarknadens parter. Å andra sidan uteslöt detta inte att lagstiftningen kunde behöva kompletteras i ett eller annat avseende till följd av rekommendationen. Frågan överlämnades därför, som LO hade föreslagit, till Arbetarskyddsstyrelsen.⁴⁴

Arbetarskyddsstyrelsen vilade länge på uppdraget. Först 1963 satte utredningsarbetet igång.⁴⁵ 1968 överlämnade utredningen sitt betänkande.

Under tiden som arbetet hade pågått hade SAF och LO slutit en ny överenskommelse om riktlinjer för företagshälsovården och om förbundssamverkan och lokalt samråd på företagshälsovårdens område.⁴⁶ Med hänvisning till den kom utredningen fram till att lagstiftningsåtgärder för tillfället inte var påkallade. Med hänsyn till den utveckling som skett och de erfarenheter som vunnits ifråga om frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadsparternas huvudorganisationer borde det, enligt utredningen, finnas förutsättningar att försöka förverkliga ILO-rekommendationens syften genom frivilliga åtaganden och samverkan även för övriga områden av arbetslivet.⁴⁷

Däremot påtalade utredningen behovet av utökade resurser för utbildning av skyddsenjörer, företagsläkare och företagssköterskor. Dessutom föreslog den att villkoren för ersättning från försäkringskassa till arbetsgivare som ordnar företagshälsovård i egen regi, exempelvis genom företagshälsovårdscentraler, skulle omprövas. En proposition på grundval av betänkandet lades fram 1971 och antogs av riksdagen. Samma år inrättades en företagshälsovårdsdelegation som var knuten till Arbetarskyddsstyrelsen och som hade till uppgift att följa och främja företagshälsovårdens utveckling i landet.⁴⁸

43 Prop. 1960:22, s. 12.

44 Prop. 1960:22, s. 13.

45 SOU 1968:44 Företagshälsovård, s. 7.

46 A.a. s. 22 och Bilaga 2.

47 A.a. s. 105 – 106.

48 *Sverige och ILO ILO-kommittén 1927 – 1977* (Liber förlag 1977) s. 139.

Ytterligare referenser till ILO-rekommendationen gjordes i departementspromemorian Ds S 1975:10 om företagshälsovården inom den civila statliga sektorn. Där framhålls att parterna på den statliga sektorn som just då förhandlade om företagshälsovårdens utformning borde utforma verksamheten i överensstämmelse med rekommendationens riktlinjer, med de modifieringar och kompletteringar som kunde behövas med hänsyn till den begränsade tillgången till utbildade företagsläkare. Ett sådant kollektivavtal slöts 1976.⁴⁹

1983 konstaterade utredningen Företagshälsovård för alla att arbetsmiljöavtal och överenskommelser om företagshälsovård hade slutits för alla sektorer av arbetsmarknaden och att 90 procent av de anställda omfattades av sådana överenskommelser.⁵⁰ Andelen som faktiskt hade tillgång till företagshälsovård var mellan 50 och 60 procent. Ca 600 000 arbetstagare stod alltså utan företagshälsovård. Det var i stor utsträckning anställda i små företag där arbetsmiljöavtal i många fall inte gällde.⁵¹ Resultatet blev att den svenska arbetsmiljölagen för första gången fick en regel som krävde att arbetsgivare föranstaltade om företagshälsovård ”om arbetsförhållandena påkallar det”.⁵² Utgångspunkten var fortfarande att företagshälsovården skulle regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Lagregeln infördes för att arbetarskyddsmyndigheterna i enskilda fall skulle ha möjlighet att förelägga arbetsgivare att ordna med företagshälsovård.⁵³

3.3 Till sist: en konvention

Parallellt med utvecklingen i Sverige hade även ILO strävat efter att få till stånd en konvention och en ny rekommendation om ämnet. I referaten från arbetskonferenserna 1984 och 1985 framgår hur regeringsrepresentanterna från Sverige (och övriga nordiska länderna) liksom de svenska arbetstagarnas ombud spelade en framträdande roll vid utformningen av de nya instrumenten.⁵⁴

Enligt Lagergren är utvecklingen på företagshälsovårdens område ett gott exempel på den positiva inverkan som ett ILO-instrument till att börja med haft på ett område som behövde byggas ut i Sverige, en inverkan som med åren övergick till

49 S. Lagergren, *ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis* (ILO-kommittén 1986) s. 23.

50 SOU 1983:32 Företagshälsovård för alla s. 13.

51 A.a. s. 18.

52 Prop. 1984/85:89 s. 3.

53 Prop. 1984/85:89, s. 1.

54 Occupational Health Services Report of the Committee on Occupational Health Services (1984) Geneva: ILO; Occupational Health Services Report of the Committee on Occupational Health Services (1985) Geneva: ILO.

att bli ett fruktbarande samarbete mellan ILO och ett medlemsland vid utarbetandet av internationella normer.⁵⁵

En liknande roll skulle Sverige komma att spela när det moderna sättet att angripa arbetsmiljöfrågor etablerades inom ILO.

4 Arbetarskydd blir arbetsmiljö

4.1 Konventionerna får ny karaktär

Under sina första fyra decennier antog ILO ett tjugotal konventioner och lika många rekommendationer om det som vi idag kallar arbetsmiljöfrågor. Fast då talade man om arbetarskydd. De flesta konventioner/rekommendationer hade begränsad tillämplighet och var inriktade på att skydda särskilda grupper av arbetare, särskilt kvinnor, minderåriga och sjöfolk.⁵⁶ Runt hälften av dem rörde arbetstidsfrågor och de var i stor utsträckning begränsade till industriellt arbete.⁵⁷

Under 1960- och 1970-talen började perspektiven så sakteliga att breddas. En utveckling mot instrument med generell tillämpning inleddes. 1960 antogs en konvention nr 115 om joniserande strålning som var tillämplig på all verksamhet där arbetstagare utsätts för sådan strålning. Konvention nr 119 om maskinskydd (1963) ställde upp säkerhetsregler för maskiner i alla grenar av näringslivet och konvention nr 136 om skydd mot förgiftningsrisker från bensen (1971) gällde all verksamhet där arbetstagare utsätts för aromatiska kolväten.

Till skillnad från tidigare var fler konventioner också inriktade på andra hälsofarliga faktorer än rena olycksfallsrisker. Förutom strålning och bensen som redan nämnts antogs 1974 konvention nr 139 om förebyggande och kontroll av yrkesrisker orsakade av cancerframkallande ämnen och agenser.

55 Lagergren 1987, fotnot 49, s. 24.

56 Konvention (nr 3) om kvinnors arbete före och efter barnsövd (1919), (nr 6) om minderårigas nattarbete i industrin (1919), (nr 16) om läkarundersökning av minderåriga vid arbete till sjöss (1921), (nr 45) om underjordsarbete för kvinnor (1935), (nr 58) om minimiålder för arbetet till sjöss (1936), (nr 73) om läkarundersökning av sjömän (1946), (nr 77) och (nr 78) om läkarundersökning av minderåriga i industriellt respektive icke-industriellt arbete (1946), (nr 89) om kvinnors nattarbete (1948) och (nr 90) om minderårigas nattarbete i industrin.

57 Utöver dem som nämnts i fotnoten ovanför konvention (nr 14) om veckovila i industriarbete (1921), (nr 20) om nattarbetet i bagerier (1925), (nr 30) om arbetstid för affärs- och kontorsanställda (1930), (nr 47) om fyrtio-timmars arbetsvecka (1935), (nr 49) om förkortning av arbetstiden i buteljglasbruk (1935) och (nr 106) om veckovila för affärs- och kontorsanställda (1959).

Konvention nr 120 om ”hygien” inom handels- och kontorsverksamhet (1964) handlar till och med i första hand om sådana förhållanden på arbetsplatsen som (lite förenklat) kan kallas bekvämlighetsfaktorer snarare än omedelbara risker. Med hygien menades att arbetslokaler skulle vara rena och i gott skick, att de skulle ha tillräcklig och lämplig luftväxling och tjänlig belysning och att temperaturen skulle vara så behaglig och jämn som omständigheterna medgav. Där skulle också finnas dricksvatten eller annan lämplig dryck, tjänliga tvätt- och toalettanordningar och lämpliga sittplatser i tillräckligt antal som arbetstagarna dessutom skulle ha tillfälle att använda i skäligen utsträckning.

4.2 Motsvarande utveckling i Sverige

Den här utvecklingen motsvarades av utvecklingen i Sverige.

Under efterkrigstiden hade det svenska näringslivet och arbetslivet omvandlats. Fram till slutet av 1960-talet var industrin fortfarande landets viktigaste näringsgren, men därefter minskade sysselsättningen i industrin och dess bidrag till BNP. I stället ökade tjänstesektorns betydelse och under 1970-talet blev den viktigare ur sysselsättnings-synpunkt.⁵⁸ Tjänsteproduktionens ökade betydelse innebar att det skapades nya arbetsmiljöer, dels när den offentliga sektorn expanderade, dels på grund av grund av en alltmer avancerad produktionsteknik som gjorde att tjänstemännen blev fler inom industrin. En annan förändring var att arbetstidsförkortningar, MTM-studier⁵⁹ och ackordslöner tillsammans drev fram högre arbetstakt och större arbetsintensitet.⁶⁰

Samtidigt blev arbetsolycksfallen färre och lindrigare både totalt och relativt sett. Delvis hängde det ihop med att antalet sysselsatt i tjänstesektorn ökade men det förstärkta arbetarskyddet spelade sannolikt också en viktig roll genom att medvetenheten om olycksfallsriskerna ökade på arbetsplatserna. Fallen av registrerade yrkessjukdomar blev i stället allt fler och man började uppmärksamma arbetsmiljöns psykiska brister.⁶¹

Lundh & Gunnarsson beskriver hur arbetsmarknadens parter perspektiv på arbetarskyddsfrågorna vidgades och hur de alltmer började betona individens arbetsförhållanden i stort.

58 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16, s. 86.

59 MTM står för Methods-time-measurement (Metod-Tid-Mätning) och går ut på att genom studier av hur kroppen rör sig beräkna hur lång tid varje rörelse i en tillverkningsprocess ska ta för en väl utbildad och erfaren arbetare.

60 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16, s.88.

61 A.a. s. 88 – 93.

Men arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen kom dit på olika vägar. Arbetsgivarna fick upp ögonen för arbetsmedicinens stora betydelse i och med att yrkessjukdomarna började uppmärksammas. Satsningen på arbetsstudier gjorde att de också blev intresserade av arbetsfysiologi. För att göra arbetet maximalt effektivt ville man fastställa människans fysiska toleransgränser, och för att förebygga yrkesskador på grund av ensidiga arbetsrörelser eller olämpliga arbetsställningar tänkte man sig att det rent tekniska arbetarskyddet skulle kompletteras med arbetsfysiologiska kunskaper. Arbetsgivarna intresserade sig också för industripsykologin som skulle ge dem kunskap om hur man motiverade de anställda till större prestationer, mindre frånvaro och färre arbetsbyten.⁶²

Ur den växande arbetsmedicinska och arbetsfysiologiska kunskapen, i en atmosfär där arbetspsykologin betonade individens säregenskaper, utvecklades så ergonomin, det vill säga läran om hur man utnyttjar de biologiska kunskaperna om människans sätt att fungera för att anpassa arbetsmetoder och teknisk utrustning till hennes förutsättningar.⁶³

På den fackliga sidan växte missnöjet med de sociala följderna av rationaliseringarna, och förhållandet mellan teknisk utveckling och arbetsmiljön var ämnet för flera motioner på LO-kongresserna 1956 och 1961 där de behandlades som en del av frågan om företagsdemokrati. Den sistnämnda kongressen sågs ha varit avstampet för den offensiva roll som organisationen sedan kom att spela i arbetsmiljöfrågorna.⁶⁴ 1969 framförde LO i en skrivelse till Kungl. Maj:t önskemål om att arbetarskyddslagstiftningen skulle anpassas ”till moderna tankegångar på arbetarskyddsområdet”.⁶⁵ På 1971 års LO-kongress fanns för första gången en särskild kongressrapport om arbetsmiljöfrågor. Föredragande slog fast att det inte bara gällde att hindra arbetsolyckor, utan att arbetstagarnas totala arbetssituation, såväl fysiskt som psykiskt, måste beaktas. Det nya, vidare arbetsmiljöbegreppet var etablerat.⁶⁶

62 A.a. s. 108.

63 A.a. s. 109 – 110.

64 A.a. s. 110 – 111.

65 SOU 1972:86 s. 55.

66 Lundh & Gunnarsson 1987, se fotnot 16, s. 112. Först 1974 togs ordet ”arbetsmiljö” in i Svenska akademins ordlista, se *Arbetsmiljöverket 125 år*, www.av.se/om-oss/125-ars-jubiläum/#46 (besökt 25 maj 2020).

4.3 Ny arbetsmiljölag

Den utredning som LO hade önskat tillsattes 1970. Enligt direktiven skulle utredningsarbetet syfta till en lagstiftning som svarade mot en breddad målsättning för arbetarskyddet och gav underlag för vidgade insatser mot hälsofarliga arbetsmiljöer. En grundtanke måste vara att arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa skulle kunna skyddas effektivt i varje led av produktionen. En väsentlig uppgift för utredningen var därför att uppmärksamma yrkesfaror — ofta av helt ny typ — som hängde samman med den tekniska och strukturella utvecklingen. Som exempel nämndes olika slag av luftföroreningar, ökande bullernivå hos maskiner och anläggningar och risker för den psykiska hälsan på grund av alltmer specialiserade och mekaniserade arbetsprocesser.⁶⁷

Avslutningsvis tillade departementschefen att utredningen också borde beakta ”de internationella strävandena på arbetarskyddets område”.⁶⁸ Fyra ILO-konventioner med anslutande rekommendationer överlämnades till utredningen för särskilt övervägande: nr 136 om skydd mot förgiftningsrisker härrörande från bensen, nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete och nr 127 angående den högsta vikt som får bäras av en arbetstagare, vilka Sverige inte hade ratificerat, samt nr 139 om förebyggande och kontroll av yrkesrisker förorsakade av cancerframkallande ämnen och agenser, vilken Sverige hade ratificerat men där frågan var om ytterligare lagstiftningsåtgärder behövdes.⁶⁹

Utredningen gjorde mer än så och gjorde en grundlig genomgång av alla konventioner på arbetarskydds-/arbetsmiljöområdet. Några särskilda förslag med anledning av genomgången lade den dock inte fram.

Enligt utredningen skulle den nya arbetsmiljölagen ge underlag för att vidta ytterligare åtgärder för att skydda mot bensen, och beroende på vilka föreskrifter och andra åtgärder som kom till stånd fick frågan om ratificering av konvention nr 136 övervägas framöver.⁷⁰ Kraven i konvention nr 138 skulle också komma att bli uppfyllda genom arbetsmiljölagens regler om minimiålder för tillträde till arbete. Det skulle dock inte räcka att genomföra arbetsmiljöutredningens förslag för att Sverige skulle kunna ratificera konventionen. Konventionen var nämligen tillämplig på allt arbete, inte bara det som utfördes inom ramen för ett anställningsavtal. Arbetsmiljölagen däremot skulle i

67 SOU 1972:86 *Bättre arbetsmiljö*, delbetänkande avgivet av arbetsmiljöutredningen, s. 56.

68 A.a., s. 57.

69 SOU 1976:1 *Arbetsmiljölag*, slutbetänkande avgivet av arbetsmiljöutredningen, s. 379.

70 A.a. s. 379.

första hand ta sikte på anställningsförhållanden.⁷¹ När det gällde cancerframkallande ämnen konstaterade utredningen att Sverige på vissa punkter inte ännu levde upp till konventionens krav, bland annat om expositionsregister, men tog fasta på att den snarast var en programförklaring och att konventionens ambitioner skulle förverkligas efter hand.⁷²

Med utredningsbetänkandet som grund lade regeringen i maj 1975 fram propositionen om arbetsmiljölagen och den 1 juli 1978 trädde den i kraft.⁷³ Den första paragrafen i 2 kap. Arbetsmiljös beskaffenhet löd:

”Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.”

4.4 Sverige pådrivande i ILO

På det internationella planet gick det inte lika snabbt.

Redan vid 1969 års arbetskonferens framhöll Sveriges socialminister Sven Aspling att ILO hade en viktig roll att spela när det gällde åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Sverige och de övriga nordiska länderna fortsatte att ta upp frågan varje år.

I ett tal vid 1972 års arbetskonferens påpekade Aspling att produktionens traditionella hälsorisker – exempelvis buller, damm, giftiga ämnen och farliga maskiner – kvarstod och till och med hade fått ökad aktualitet, särskilt när det gällde kemiska ämnen. Nya slag av risker gjorde det dessutom nödvändigt att arbetsmiljösynpunkterna beaktades redan vid planeringen av arbetsplatserna och att arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa skyddades på varje stadium av produktionen. De måste också få ett större inflytande över sin egen arbetsmiljö. Man måste ha en helhetssyn på arbetsmiljön där man tog hänsyn till alla de faktorer som påverkar arbetstagarnas arbets- och levnadsförhållanden.⁷⁴

71 A.a. s. 380.

72 A.a. s. 380 – 381

73 Arbetsmiljölagen (1977:1160).

74 *Sverige och ILO* (1977), se fotnot 48, s. 104.

Liknande synpunkter framfördes av de övriga nordiska ministrarna och av de svenska arbetstagarombud, som särskilt underströk kravet på verkligt medbestämmande för arbetstagararna över arbeten och arbetsförhållanden. Vid samma konferens lyckades arbetstagarombuden få en resolution antagen där arbetsbyråns styrelse uppmanades att snarast ta upp arbetsmiljöfrågan på dagordningen för en kommande konferens.⁷⁵

Förslagen om att ILO skulle anlägga en helhetssyn på arbetsmiljöfrågan fick dock inget större gehör hos ILO:s sekretariat. Sekretariatet hävdade att det inte var tillräckligt rustat för att behandla andra aspekter än luftföroreningar, buller och vibrationer. Det verkade helt enkelt som om man inte var riktigt medveten om den utveckling som hade ägt rum på arbetarskyddets område framför allt i de nordiska länderna.⁷⁶

ILO:s generaldirektör tog emellertid upp arbetsmiljöfrågan i sina rapporter till 1974 och 1975 års arbetskonferenser. I debatten deltog regeringsrepresentanter från såväl Sverige som Finland och Norge och tryckte på att ILO borde anta ett program för arbetsmiljön. Resultatet blev en enhällig resolution där ILO:s styrelse anmodades att, så snart ILO:s resurser medgav, utarbeta ett integrerat program för framtida åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. 1976 antog styrelsen ett sådant program, det så kallade PIACT.⁷⁷

Författarna till skriften Sverige och ILO sammanfattar: Efter långvariga påtryckningar hade de nordiska regeringarna med stöd av arbetstagar sidan lyckats få ILO att utarbeta ett program för arbetsmiljöfrågorna och ge detta en inriktning som motsvarar de idéer som utvecklats i Norden.⁷⁸

På 1976 års arbetskonferens behandlades så för första gången ett förslag till konvention och rekommendation om skydd mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibrationer. Konventionen, som fick nummer 148, antogs året därpå.⁷⁹

Det dröjde dock ytterligare några år innan ILO 1981 antog en konvention med anslutande rekommendation med den helhetssyn på arbetsmiljöfrågorna som Sverige och de nordiska grannländerna hade efterlyst: konvention nr 155, respektive rekommendation 164 om arbetarskydd och arbetsmiljö.

75 A.a. s. 104.

76 A.a. s. 105.

77 A.a. s. 105 – 107.

78 A.a. s. 108.

79 A.a. s. 105.

4.5 Nya perspektiv

I den proposition där instrumenten underställdes Sveriges riksdag konstaterade departementschefen Ingemar Eliasson att samtliga remissinstanser hade tillstyrkt ratifikation eller inte haft några invändningar.⁸⁰ Bland remissinstanserna rådde det stor enighet om att den svenska lagstiftningen hade en högre ambitionsnivå än konventionen som knappast skulle få någon nämnvärd inverkan på arbetsmiljön i Sverige.

LO:s remissvar är karakteristiskt. Enligt LO utgjorde konventionen och rekommendationen ett övergripande normsystem på arbetsmiljöområdet med sikte på internationell tillämpbarhet och bredast möjliga uppslutning bland ILO:s medlemsländer. Från nordisk synpunkt kunde greppet på ämnet betraktas som konventionellt. I jämförelse med den svenska arbetsmiljölagstiftningen kompletterad med centrala arbetsmiljöavtal framstod ILO-instrumenten närmast som en form av minimistandard, skrev LO.⁸¹

Liknande synpunkter framfördes av SAF.⁸²

Att ratificera konvention skulle, enligt LO, för Sveriges del främst vara ett led i strävandena att utjämna skillnader mellan länder i fråga om synsätt på arbetsmiljöfrågorna och deras reglering. I anslutning till det pekade ILO-kommittén på riskerna med att produktion förläggs till ett annat land i syfte att slippa ifrån krav på god arbetsmiljö. Om ett stort antal medlemsstater ratificerade konventionen borde man med större kraft kunna skapa förutsättningar för en mera likartad lösning av problemen med hälsofarliga arbetsmiljöer och därmed motverka att arbetsmiljön används som otillbörligt konkurrensmedel.⁸³

Argumenten för att ansluta sig till konventionen var alltså av ett nytt slag. Nu var det inte tal om att skärskåda svensk lagstiftning för att se om den levde upp till ILO:s standard. Nu var perspektivet globalt.

1981 års konvention nr 155 om arbetarskydd och arbetsmiljö kompletterades år 2002 med ett protokoll som går ut på att stärka och harmonisera förfarandena för registrering och anmälan av olycksfall i arbetet. Protokollet innehåller också regler om nationell statistik om olycksfall och arbetssjukdomar. Sveriges regering konstaterade att det svenska regelsystemet motsvarade protokollets bestämmelser med ett undantag. En

80 Proposition 1981/82:166 med anledning av beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextiosjätte och sextiosjunde möten, m. m.

81 Prop. 1981/82:166, s. 9.

82 Prop. 1981/82:166, s. 9.

83 Prop. 1981/82:166, s. 9.

liten ändring behövde göras i Försäkringskassans blankett för anmälan om arbetsskada. Med den ändringen genomförd kunde Sverige ratificera protokollet.⁸⁴

ILO fortsatte på den inslagna vägen och 2003 års arbetskonferens antog en global strategi för säkerhet och hälsa i arbetet. Som ett led i denna skulle ett nytt, övergripande instrument utarbetas. Det skulle innehålla ett ramverk för att göra arbetsmiljön till en prioriterad fråga i medlemsstaterna och få dem att utveckla nationella strategier för det förebyggande arbetsmiljöarbetet.⁸⁵

Resultatet blev en konvention nr 187 och en rekommendation nr 197 om ett ramverk för att främja arbetsmiljö som antogs 2006. Stater som ratificerar konventionen åtar sig att främja en fortlöpande förbättring av arbetsmiljön genom att utveckla en nationell politik, ett nationellt system och nationella program för ändamålet. De ska beakta de principer som läggs fast i ILO:s arbetsmiljöinstrument och med jämna mellanrum överväga om de kan vidta åtgärder för att ratificera konventioner som de ännu inte har anslutit sig till.

Den här gången kunde Sverige biträda konventionen utan några vidare åtgärder. Konventionens krav ansågs redan uppfyllda genom regeringens politik på arbetsmiljöområdet, lagar och föreskrifter om arbetsmiljö och arbetsskadeförsäkring och de regelbundna samråden med arbetsmarknadens parter.⁸⁶

5 Jubileum med ännu en arbetsmiljökonvention

Den allra första ILO-konventionen var en arbetsmiljökonvention. Och arbetarskydd och, så småningom, arbetsmiljö fortsatte att stå högt på ILO:s dagordning. Av alla konventioner och rekommendationer som till dags dato antagits rör ungefär en fjärdedel arbetstagares hälsa och säkerhet.

Det är en händelse som ser ut som en tanke att den konvention som antogs samma år som ILO fyllde 100 också var en arbetsmiljökonvention: nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet med anslutande rekommendation (nr 206).

Det är en omfattande konvention med ett brett tillämpningsområde. Bestämmelserna rör inte bara arbetsmiljörätten utan också den civilrättsliga arbetsrätten, diskrimineringsrätten, straffrätten och samarbetet mellan arbetsmarknadens parter.

84 Proposition 2006/07:44 2002 års protokoll till ILO:s konvention om arbetarskydd och arbetsmiljö m.m., s. 10 ff.

85 Global Strategy on Occupational Safety and Health Conclusions adopted by the International Labour Conference at its 91st Session, 2003, International Labour Organization 2004, s. 4.

86 Proposition 2007/08:69 ILO:s konvention om ett ramverk för främjande av arbetsmiljö, m.m., s. 7 ff.

För att EU:s medlemsländer ska kunna ratificera konventionen krävs formellt att de får ett bemyndigande från EU, eftersom den rör områden där EU och medlemsländerna har delad lagstiftningskompetens. Ett sådant bemyndigande behandlas i skrivande stund av EU:s lagstiftande församlingar.⁸⁷

Under tiden överväger regeringen om, och i så fall när, Sverige ska ansluta sig till konventionen. De flesta av de instanser som har fått frågan på remiss från den svenska ILO-kommittén anser att det vore önskvärt, eller i varje fall att det inte finns några hinder mot att göra det.

Till den första kategorin hör LO, TCO och Saco som skriver att en ratificering är viktig, inte enbart ur ett internationellt perspektiv och av solidaritetsskäl, utan även eftersom det ger en möjlighet att utveckla och skapa ett välfungerande skydd inom det svenska regelverket. De fackliga organisationerna tycks med andra ord se detta som ett tillfälle att stärka skyddet mot våld och trakasserier även på svenska arbetsplatser. Samtidigt menar de att flera artiklar i konventionen kommer att kräva en relativt omfattande kartläggning samt ytterligare analys och klagöranden i relation till svensk lagstiftning inför en ratificering.⁸⁸

Även Arbetsdomstolen och Diskrimineringsombudsmannen hör till de remissinstanser som framhåller att det behövs en mer ingående utredning för att avgöra vilka lagändringar som kan komma att krävas om Sverige ansluter sig till konventionen.⁸⁹

Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner är tvärtom överens om att Sverige redan uppfyller kraven i konventionen genom gällande rätt inom arbetsmiljö, diskriminering och straffrätt samt genom partsgemensamma arbeten. Båda organisationerna konstaterar emellertid att den är omfattande, detaljerad och till viss del otydlig, och att översättningen är felaktig i vissa delar. Därför behövs en del klagöranden och ändringar i översättningen för att Sverige ska kunna ratificera konventionen.⁹⁰

87 COM(2020) 24 final Förslag till Rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2019 om våld och trakasserier (konvention nr 190).

88 LO, TCO och Sacos yttrande över remiss av ILO-konvention 190 och rekommendation (206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet, den 27 januari 2020.

89 Arbetsdomstolen: REMISSYTTRANDE ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om avskaffande av Våld och trakasserier i arbetslivet, den 20 januari 2020; do: Remissyttrande avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 20 december 2019.

90 Svenskt näringsliv: Remissvar avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 23 januari 2020; SKR: Remissvar Remissvar avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 23 januari 2020.

Arbetsgivarverket uttrycker det lite annorlunda. Enligt Arbetsgivarverket är det befintliga regelverket i diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen redan starkt och värnar arbetstagarintresset på ett, i förhållande till konventionen och rekommendationen, likvärdigt sätt. Inte desto mindre avråder Arbetsgivarverket Sverige från att ratificera konventionen ”i dess föreliggande utformning”⁹¹

ILO-kommittén framhåller i sitt yttrande till regeringen över konventionen och rekommendation att det är viktigt och angeläget att arbeta för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet och att konvention nr 190 är ett viktigt instrument i det arbetet. Kommittén anser därför att det är eftersträvansvärt att Sverige ratificerar konventionen. Mot bakgrund av remissvaren drar den emellertid slutsatsen att det är svårt att överblicka om det finns några hinder för att ratificera den, och att det krävs en utförligare analys av dess förhållande till svensk rätt.⁹²

Mot den sista slutsatsen reserverade sig både Svenskt Näringslivs och Sveriges Kommuner och Regioners representanter i kommittén.⁹³

Om konvention nr 190 blir ännu ett av de ILO-instrument som bidrar till utvecklingen av svensk rätt återstår alltså att se.

6 Summa summarum

Som vi har sett tog Sverige medlemskapet i ILO på stort allvar ända från begynnelsen. Visserligen kunde Sverige inte riktigt kunde leva upp till sina ambitioner vid premiären 1919, men tidiga instrument, som rekommendationerna om samverkan i det olycksfallsförebyggande arbetet respektive om företagshälsovård, fick stor betydelse för utvecklingen av dessa företeelser här. Samtidigt gav Sverige positiva bidrag till instrumentens utformning. Och så småningom tog Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna rollen som pådrivande och föregångsland i ILO-samarbetet kring arbetsmiljöfrågor.

91 Arbetsgivarverket: ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 26 november 2019.

92 ILO-kommittén: Yttrande angående ILO:s konvention (nr 190) och rekommendation (nr 206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet, den 9 mars 2020.

93 A.a. bilaga 1. och 2.

6.1 Arbetstiden fortsatt en stötesten

Så kan man beskriva utvecklingen i stora drag. Inom ett speciellt område har Sverige dock haft svårt att gå i takt med ILO, nämligen när det gäller arbetstiderna. Det gäller inte bara konvention nr 1 om 48-timmarsveckan. Av 14 konventioner med tillhörande rekommendationer som rör olika aspekter av arbetstiden har Sverige endast ratificerat fem.⁹⁴ Och trots att den svenska arbetstidslagstiftningen har reviderats ett närmast oräkneligt antal gånger sedan 1919 ser man inga spår i utredningsbetänkandena av några nya överväganden om att biträda konventionen om 48-timmarsveckan. Man kan notera att riksdagen 1936 avlog regeringens proposition med förslag om att ratificera konvention nr 47 om 40 timmars arbetsvecka med motiveringen att det inte stämde överens med det faktum att Sverige ännu inte hade biträtt konvention nr 1.⁹⁵

Konvention nr 47 ratificerades först 1982 – 47 år efter att den hade antagits och drygt ett decennium efter att 40 timmars arbetsvecka hade införts i Sverige.⁹⁶ Att det dröjde så länge är desto mer förvånande eftersom konvention nr 47 enbart är en principdeklaration som inte i sig kan omsättas i lagstiftning, utan bara är avsedd att utgöra en ram för en serie kommande specialkonventioner om hur 40 timmars arbetsvecka ska genomföras i olika branscher.⁹⁷

På så sätt skiljer den sig från konventionen om 48-timmarsveckan, som innehåller detaljerade regler om arbetstidens begränsning, om de avvikelser som kan göras och hur detta ska regleras. Ett av de argument mot ratifikation som anfördes 1919 gällde just sättet att tillåta avvikelser från konventionens regler. Den utgår från att avvikelser ska regleras allmängiltigt genom författningar för olika områden, vilket skilde sig principiellt från hur man gick tillväga i Sverige.

Och kanske är det det som är haken. I Sverige har ju arbetsmarknadens parter av tradition vidsträckta möjligheter att avtala om avvikelser från arbetstidslagens bestämmelser. Orsaken till att möjligheten att biträda konvention nr 1 inte ens tycks ha kommit på tal under alla år är måhända att arbetstiden i stor utsträckning är en kollektivavtalsfråga. För parterna skulle det kunna innebära en ovälkommen inskränkning av avtalsfriheten om Sverige anslöt sig till 1919 års arbetstidskonvention.

94 Konvention (nr 14) om veckovila i industriarbete, (nr 20) om nattarbete i bagerier, (nr 47) om 40-timmarsveckan, (nr 132) om betald semester och (nr 146) om semester för sjöfolk.

95 Prop. 1981/82:166, s. 12.

96 Prop. 1981/82:166, s. 13.

97 Konventionen om 40-timmarsveckan är egentligen inte någon arbetsmiljökonvention. Syftet med den var att minska arbetslösheten genom arbetstidsförkortning.

Något som kan tala för den förklaringen är det faktum att konventionen inte heller tycks passa de övriga nordiska länderna, där ju kollektivavtalsreglering också spelar en stor roll. Inget av dem har ratificerat den. Till yttermera visso försökte de nordiska ländernas regeringar tillsammans ta upp frågan om en ny internationell konvention om arbetstid inom ILO i slutet av 1970-talet. De fick dock inget gehör.⁹⁸

6.2 Parterna har gått före

När det gäller lokal samverkan i det olycksfallsförebyggande arbetet och utbyggnad av företagshälsovården har ILO:s instrument och den svenska partsmodellen tvärtom samspelat med varandra.

Den första fråga som LO och SAF tog itu med efter att Saltsjöbadsavtalet slutits var hur skyddsarbetet i företagen skulle effektiviseras. Med 1942 års överenskommelse om Allmänna regler för den lokala säkerhetstjänstens organisation låg parterna ett gott stycke före lagstiftaren.⁹⁹ Och deras gemensamma organ Arbetarskyddsnämnden lever vidare i högönsklig välmåga under namnet Prevent (numer även med PTK som huvudman).

När ILO:s rekommendation om företagshälsovård antogs hade SAF och LO kommit överens om grundläggande principer för den medicinska företagshälsovården och en systematisk utbyggnad hade redan inletts. Även på detta område låg parterna före. I arbetarskyddslagstiftningen saknades i stort sett bestämmelser om företagshälsovård.

Först i mitten av 1980-talet fick den svenska arbetsmiljölagen en regel som krävde att arbetsgivare föranstaltade om företagshälsovård ”om arbetsförhållandena påkallar det”. Utgångspunkten var fortfarande att företagshälsovården skulle regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöverket och överenskommelser om företagshälsovård gällde då för alla sektorer av arbetsmarknaden och omfattade 90 procent av de anställda i Sverige.

98 Prop. 1981/82:166, s. 12.

99 Söderström, 2007, se fotnot 27, s. 25.

