



Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa frågor som har identifierats vid framtagandet av den nya arbetsmiljöstrategin. Syftet med utredningen är att ta fram ett beslutsunderlag för eventuella åtgärder och regeländringar på arbetsmiljöområdet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar, dvs. vilka trender och nya former för arbete som förekommer i Sverige i dag,
- analysera och bedöma om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar, och
- se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter och i denna del utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdragen att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar och att analysera gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar ska redovisas senast den 14 december 2016. Uppdraget att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter ska redovisas senast den 31 mars 2017.

En ny nationell strategi för arbetsmiljöpolitiken

Regeringen har tagit fram en ny nationell strategi för arbetsmiljöpolitiken för 2016–2020 (skr. 2015/16:80). Strategin utgår från det moderna arbetslivets utmaningar och möjligheter

och har arbetats fram i nära samråd med arbetsmarknadens parter.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) har gradvis anpassats till nya omständigheter och problem i samhället. Vid framtagandet av den nya arbetsmiljöstrategin har några frågor identifierats där ytterligare ändringar i arbetsmiljöreglerna kan behöva göras för att lagen ska svara mot de utmaningar som det moderna arbetslivet ställer.

Uppdraget att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar

Det moderna arbetslivet innebär nya företeelser som inte fanns eller var lika vanliga när arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978. Några av trenderna är att tidsbegränsade anställningar har blivit vanligare än tidigare och att inhyrd arbetskraft används i större utsträckning. Större företag väljer i högre grad att lägga ut produktionen utanför det egna företaget och köper tjänster istället för att ha egna anställda (outsourcing). Inom vissa branscher blir s.k. falska egenföretagare allt vanligare, dvs. personer som utger sig för att vara egenföretagare men som egentligen borde betraktas som anställda. Likaså har det i vissa branscher blivit vanligt med långa underentreprenörskedjor.

Ett relativt nytt inslag på den svenska arbetsmarknaden är egenanställningsföretag, där företagen säger sig ta fullt arbetsgivaransvar medan den egenanställda bedriver en självständig verksamhet. Ett annat inslag är företag som möjliggör transaktioner av varor och tjänster mellan andra aktörer, i vissa fall utan att anse sig ta rollen som arbetsgivare. Detta kan ske med hjälp av ny teknik, t.ex. internetbaserade verktyg i form av plattformar, webbsidor och mobilapplikationer, och är ett exempel på den utveckling som ibland kallas delningsekonomi. Som ett svar på behovet av flexibla lösningar på arbetsmarknaden har även nya anställningsformer och andra nya sätt att organisera arbetet vuxit fram. Exempel är personal- och arbetsdelning, tillfälligt arbete, it-baserat mobilt arbete, s.k. portföljarbete och folkentreprenad (crowd-work).

Nya arbetsformer kan innebära såväl möjligheter som utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. Vissa trender och nya former för arbete har tidigare behandlats i några olika sammanhang av bl.a. Näringsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, Eurofound och i Europeiska unionens rådsslutsatser om en ny arbetsmiljöagenda. Det står alltså klart att olika trender och nya former för arbete förekommer, men det saknas en uppdaterad och bred kartläggning av vilka utmaningar det moderna arbetslivet i Sverige innebär.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka trender och nya former för arbete som förekommer i Sverige i dag,
- kartlägga hur vanliga de är och inom vilka branscher de förekommer, och
- redovisa utmaningarna med dem, sett ur ett arbetsmiljöperspektiv och med fokus på ansvaret för arbetsmiljön.

Utredaren får i sin kartläggning, om det bedöms lämpligt, belysa förekommande trender och nya former för arbete på även andra sätt än utifrån hur vanliga de är och var de förekommer. Utredaren bör i sin kartläggning och redovisning, om det bedöms lämpligt, belysa relevanta skillnader mellan arbetstagare när det gäller exempelvis kön, ålder och nationell bakgrund.

Uppdraget att analysera om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga

Det moderna arbetslivet innebär flexibla lösningar på arbetsmarknaden, vilket kan ha positiva effekter på sysselsättningen genom att det blir enklare att matcha efterfrågan och utbud av arbetskraft. Det kan dock även innebära att arbetsmiljöansvaret för enskilda personer riskerar att falla mellan stolarna. Detta kan leda till ohälsa, arbetsolyckor och i värsta fall dödsolyckor. I vissa situationer kan det vara oklart om någon är arbetstagare i arbetsmiljölagens mening, eller om personen är en uppdragstagare eller självständig företagare. Ibland upplever de

inblandade aktörerna att det är oklart vem som har arbetsmiljöansvar och vad arbetsmiljöansvaret faktiskt innebär. Det finns även aktörer som inte vill ta sitt arbetsmiljöansvar och som utnyttjar eventuella oklarheter i regelverket för att ta genvägar och vinna konkurrensfördelar, till priset av en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljölagens arbetstagarbegrepp definieras inte i lagen utan har sin grund i praxis. En bedömning av om någon är arbetstagarare får göras från fall till fall utifrån omständigheterna. Arbetsmiljöansvaret ligger sedan huvudsakligen på arbetsgivaren. Dennes ansvar har med tiden kompletterats med att även flera andra ansvarssubjekt har ett arbetsmiljöansvar, för att krav med stöd av arbetsmiljölagen ska kunna ställas på den som har det faktiska inflytandet över olika delar av arbetsmiljön.

Beställaransvar lyfts ibland fram som ett möjligt sätt att minska risken för att arbetsmiljöansvaret för enskilda personer faller mellan stolarna. Begreppet har ingen enhetlig definition och används med varierande innebörd i olika sammanhang. Som konstaterades i betänkandet Bättre arbetsmiljöregler II (SOU 2007:43) bör arbetsmiljöansvaret placeras hos den som har kompetens, resurser och praktiska möjligheter att lösa arbetsmiljöproblemen. Många gånger kan det vara en beställare, men det behöver inte alltid vara så. I en rapport om arbetsmiljöansvar i entreprenad- och inhyrningssituationer (dnr A2014/3401/ARM) lämnade Arbetsmiljöverket förslag om beställaransvar och angav att ett syfte med rapporten var att regeringen skulle tillsätta en utredning så att verkets förslag utreddes vidare.

Det är tveksamt om just ett beställaransvar är det bästa sättet att svara upp mot det moderna arbetslivets utmaningar. Det behövs en förnyad och heltäckande analys av reglerna om arbetsmiljöansvar.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar, och
- redovisa eventuella brister i regelverket som behöver åtgärdas för att ansvarsfördelningen för arbetsmiljön ska fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Utredaren bör i sin bedömning av om gällande bestämmelser är ändamålsenliga bl.a. beakta bestämmelsernas tydlighet (vem som har vilket ansvar och vad det innebär), lämplighet (den som har det faktiska inflytandet över arbetsmiljön bör ha ansvaret för att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i den) och tillsynsbarhet. Utredaren får i sin redovisning av brister i regelverket, om det bedöms lämpligt, belysa frågan om arbetstagarbegreppet.

Uppdraget att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter

Vid framtagandet av arbetsmiljöstrategin har det lyfts fram att flexibla lösningar på arbetsmarknaden, en ökad rörlighet över nationsgränser och minskande antal fackligt anslutna arbetstagare kan leda till att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare inte fungerar som det är tänkt i arbetsmiljölagen. På vissa arbetsställen utses inte lokala skyddsombud och det finns inte heller alltid regionala skyddsombud. Konsekvensen är att det finns arbetsställen som saknar skyddsombud. Skyddsombudens verksamhet anses avgörande för att det systematiska arbetsmiljöarbetet på landets arbetsplatser ska fungera, så den risk som uppmärksammas är att det inte finns en fungerande samverkan kring arbetsmiljön där det behövs för att förebygga ohälsa, arbetsolyckor och i värsta fall dödsolyckor.

En av grundtankarna med arbetsmiljölagen är att tyngdpunkten i arbetsmiljöarbetet ska ligga i det lokala samarbetet. Bestämmelserna om lokala skyddsombud kompletterades så småningom av regler om regionala skyddsombud för att stärka arbetsmiljöarbetet på mindre arbetsställen. Möjligheten att utse regionala skyddsombud har vidgats med tiden, likaså har deras befogenheter ökat. Enligt gällande rätt gäller två förutsättningar för att en arbetstagarorganisation får utse ett regionalt skyddsombud: dels ska en skyddskommitté inte ha tillsatts, dels ska den aktuella arbetstagarorganisationen ha en medlem på arbetsstället. Regionala skyddsombud har i dagsläget samma befogenheter som lokala skyddsombud, dvs. huvudsakligen den s.k. hänvärdelserätten och stoppningsrätten.

Just medlemskravet har i betänkandet Bättre arbetsmiljöregler II (SOU 2007:43) lyfts fram som problematiskt när det gäller det ökande antalet rörliga eller tillfälliga arbetsplatser och branscher med allmänt stor omsättning av anställda. Utredningen föreslog ett alternativt krav till medlemskravet som innebar att ett regionalt skyddsombud skulle få utses om arbetstagarorganisationen är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället. Utredningens förslag i denna del ledde inte till några ändringar i arbetsmiljölagen.

Regeringen anser att de regionala skyddsombuden har en viktig roll i att uppmärksamma arbetsmiljörisker när det gäller arbetsställen som saknar ett organiserat lokalt skyddsarbete i form av lokala skyddsombud eller skyddskommittéer. Det finns därför skäl att på nytt se över deras tillträdesrätt och befogenheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om regionala skyddsombud ska få utses även för arbetsställen där medlemskravet inte uppfylls,
- analysera och bedöma om de regionala skyddsombudens befogenheter i så fall är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Förslag som lämnas ska rymmas inom befintliga resurser och myndighetsstrukturer. Utredaren ska beakta principen om att de enskilda anställningsavtalen eller kollektivavtal är grunden för skyddsombudens verksamhet. Utredaren ska också beakta syftet med samverkansreglerna och de regionala skyddsombudens verksamhet och undvika att föreslagna ändringar innebär att skyddsombuden får en myndighetsliknande tillsynsroll. Utredaren får i sin utredning, om det bedöms lämpligt, belysa frågan om huruvida regionala skyddsombud ska ha andra befogenheter än lokala skyddsombud. Utredaren bör i sammanhanget beakta betänkandet Översyn av lex Laval (SOU 2015:38).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och internationella åtaganden. Utredaren ska även beakta EU-rätten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter, Arbetsmiljöverket och andra relevanta myndigheter, organisationer och berörda intressenter.

Utredaren ska också föra dialog med andra relevanta utredningar och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Uppdragen att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar och att analysera gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar ska redovisas senast den 14 december 2016. Uppdraget att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)