

2022-12-09

Fremia
Box 16355
103 26 Stockholm

Besöksadress
Klara Södra Kyrkogata 1
Stockholm

08-702 54 00
info@fremia.se
fremia.se

Yttrande Utredningen Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus, SOU 2022:45

Fremia är Sveriges största fristående arbetsgivarorganisation som organiserar 5 300 arbetsgivare med tillsammans drygt 150 000 anställda inom i huvudsak Kooperation, civilsamhälle, idéburen välfärd och samhällsnytta samt medarbetar- och partnerägda företag. Spannet är stort. Den vanligaste medlemmen har få anställda men bland Fremias medlemmar finns även några av Sveriges största arbetsgivare. Fremia förhandlar ett stort antal kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor med samtliga stora fackliga organisationer samt kollektivavtal om tjänstepension, försäkring och omställning.

Fremia har fått möjlighet att yttra sig över förslagen i Utredningen Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus, SOU 2022:47. Fremia har valt att lämna några synpunkter.

Sammanfattning

Fremia avstyrker förslaget om ett utvidgat rådighetsansvar.

Fremia avstyrker förslaget om att utvidga Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt vad gäller sanktionsavgifter.

Fremia avstyrker förslag om förtydliganden i arbetsmiljölagen, 3 kap. 2 a §, i syfte att utöka användningen av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. (6 kap. 9 §?)

Fremia förordar att Arbetsmiljöverket fortsätter att utveckla sin information till arbetsgivare.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag innehåller tre delar.

1. Analysera förutsättningarna för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla i fler situationer. Det handlar om sådana situationer där arbetsgivaren själv inte har rådighet över arbetsstället men där det kan finnas någon annan aktör som har

möjlighet att påverka arbetsmiljön på ett sådant sätt att den aktören kan ges ett arbetsmiljöansvar. Ett sådant ansvar ska gälla även för personer som inte är arbetstagare hos aktören men ska inte påverka arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.

2. Ta ställning till om det ska vara möjligt för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av vissa föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Gäller bland annat föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö samt föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.

3. Analysera och föreslå hur arbetsmiljölagen kan förtydligas så att arbetsgivare som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i högre utsträckning än i dag ska använda företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Utökad rådighetsansvar

Utredningen föreslår två nya bestämmelser i arbetsmiljölagen, 3 kap. 12 a och 12 b §§. Det nya begreppet "uppdragsgivare" införs. Med uppdragsgivare menas den som styr över arbetets utförande på ett sådant sätt att denne har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Förslaget innebär att uppdragsgivaren får ett arbetsmiljöansvar som liknar arbetsgivarens. Ansvaret är avsett att fungera på samma sätt som redan i dag gäller för den som hyr in arbetskraft. Tanken är att försöka täcka in företeelser på arbetsmarknaden där det antingen saknas eller är oklart om det finns en aktör som har arbetsmiljöansvar, eller där det visserligen finns en ansvarig arbetsgivare men denne har allt för stora svårigheter att ta sitt arbetsmiljöansvar utifrån hur arbetet är organiserat. Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket ska ges möjlighet att besluta om föreläggande och förbud riktat till uppdragsgivare.

Redan i dag har vi ett omfattande regelverk på arbetsmiljöområdet som är svårt att förstå och tillämpa. Olika typer av ansvar finns redan, exempelvis rådighetsansvar, arbetsgivaransvar, samordningsansvar, samt ansvaret som inhyrare- och uthyrare har. Att införa ännu fler bestämmelser om roller kommer inte att underlätta, tvärt om. Otydligheter kring roller riskerar att bidra till mer förvirring. I stället behövs mer stöd och tydligare information till arbetsgivaren om vad som gäller.

Arbetsmiljölagen bygger på att det finns två parter, arbetsgivare och arbetstagare. Personlig assistans är en stor medlemsgrupp inom Fremia. För att den personliga assistansen ska fungera bra behöver brukaren som tredje part också involveras i

arbetsmiljöarbetet. Assistansanordnaren, som levererar assistans till brukare, är den som är arbetsgivare för de personliga assistenter som arbetar hos brukaren. Personlig assistans utförs där brukaren vistas. Det kan till exempel vara i brukarens hem, i skolan eller på brukarens arbetsplats. De olika platserna blir de personliga assistenternas arbetsplats och är platser som arbetsgivaren, dvs assistansanordnaren, inte råder över. Mellan brukaren och assistansanordnaren tecknas avtal som bland annat reglerar hur arbetsmiljöfrågorna ska hanteras och på vilket sätt brukaren behöver vara delaktig i arbetsmiljöarbetet för att det ska bli bra för alla; brukaren, de personliga assistenterna och arbetsgivaren.

Eftersom det på EU-nivå pågår ett arbete vad gäller ansvar i samband med arbete via digitala plattformar bör eventuella ändringar av arbetsmiljölagen avvakta detta arbete.

Fremia avstyrker att rådighetsansvaret utvidgas.

Utvidgat bemyndigande för sanktionsavgifter på fler områden

Om arbetsmiljör regler kan bidra till att arbetsmiljön blir bättre är det positivt, både för kvinnor och män i arbetslivet, oavsett vilket yrke de har.

Av utredningens direktiv framgår att fungerande och tydliga regler för organisatorisk och social arbetsmiljö utgör en lika central del av arbetsmiljöregelverket som det som gäller för fysiska arbetsmiljörisker.

Enligt de senaste årens statistik över antalet anmälda arbetsskador är det främst ohälsa till följd av sociala och organisatoriska faktorer i arbetsmiljön som ökar, framför allt för kvinnor och i kvinnodominerade branscher.

Direktivet till utredningen anger att "Utredaren ska ha som utgångspunkt att sanktionsavgifter endast ska kunna tas ut för överträdelser av föreskrifter som uppfyller vissa grundläggande krav, till exempel inte kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme".

Arbetsmiljölagen är en ramlag som kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter som kompletterar arbetsmiljölagen finns bland annat i 4 kap. 1–10 §§ arbetsmiljölagen. Regeringen har delegerat vidare större delen av sin normgivningskompetens inom arbetsmiljöområdet till Arbetsmiljöverket genom 18 § arbetsmiljöförordningen. Regeringen har också rätt att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelse av sådana

föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Det framgår av 8 kap. 5 § samma lag. Även denna föreskriftsrätt har regeringen delegerat vidare till Arbetsmiljöverket.

Utredaren ska analysera om sanktionsavgift bör kunna tas ut för överträdelser av vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen, och om det bedöms lämpligt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Just den frågan har för ett antal år sedan berörts i Arbetsmiljö-sanktionsutredningens betänkande, SOU 2011:57. Då föreslogs bland annat att Arbetsmiljöverket skulle ges i uppdrag att införa fler sanktionsavgifter i verkets föreskrifter. 2013 antog riksdagen propositionen 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna, vilket också ledde till ändring i arbetsmiljölagen.

Enligt riksdagens beslut om ändring i arbetsmiljölagen gör Arbetsmiljöverket en översyn av samtliga arbetsmiljöföreskrifter för bedömning om sanktionsavgift är lämplig att införa. Myndigheten arbetade också fram en projektrapport med kriterier för sanktionsavgifter: risknivå, tillsynens behov, formella krav, enkelhet och tydlighet. (Kriterier för sanktionsavgifter, JU 2012/100304.)

Bland annat framhålls det i rapporten att föreskrifter med sanktionsavgift ska skrivas så enkelt och tydligt att det inte råder någon oklarhet om att en sanktionsavgift tas ut vid överträdelse av bestämmelsen. Bestämmelsen ska inte innehålla vaga begrepp som exempelvis "tillräcklig, erforderlig, väsentliga, tillfredsställande, lämplig, utan dröjsmål" eller "i den mån det är praktiskt möjligt".

För föreskrifter som utfärdats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket inte samma rätt. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1, och föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, är föreskrifter som till största delen utfärdats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Utredningens förslag är att ge Arbetsmiljöverket rätt att koppla sanktionsavgifter även till föreskrifter som utfärdats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Utredningen skriver att "det saknas anledning att behålla dessa övriga föreskrifter utanför det arbetsmiljörättsliga sanktionssystemet och föreslår därför Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter utökas så att myndigheten får möjlighet att koppla föreskrifterna till sanktionsavgifter oavsett om det

är fråga om dokumentationskrav eller annat krav. Ändringen ska införas i 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen”.

Utredningen föreslår vidare att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån det nya bemyndigandet, undersöka möjligheterna att införa nya eller omarbета befintliga föreskrifter så att de kan förenas med sanktionsavgift samt genomföra de föreskriftsanpassningar som behövs för att avgift ska kunna påföras.

Både föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och om organisatorisk och social arbetsmiljö reglerar metoder för hur arbetsmiljöarbete ska utföras. Då måste utrymme finnas för enskilda anpassningar till varje verksamhets förutsättningar och möjligheter. Förhållandena i arbetslivet är alltför skiftande för att regleras i detalj avseende dessa frågor. Det ser väldigt olika ut beroende på om det är en liten verksamhet med ideellt arbetande styrelse, exempelvis en föräldrakooperativ förskola, eller om det är en större verksamhet. Större verksamheter har ofta stöd av en HR-avdelning som kan arbeta fram rutiner och riktlinjer till stöd för det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö. Utifrån det anser Fremia att **metoder för en arbetsgivares arbetsmiljöarbete är olämpliga att regleras i detalj och därmed även olämpliga att belägga med sanktionsavgifter.**

Syftet med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är gott. Frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö omfattar komplexa områden som är direkt olämpliga att koppla sanktionsavgifter till. Att förstå kopplingen mellan hur arbetet organiseras och hur det i sin tur påverkar arbetstagarna som ska utföra arbetet är svårt. Orsakssambanden kräver djupa kunskaper. Därav olämpligheten att belägga dessa föreskrifter med sanktionsavgifter. Området är dessutom i flera delar både otydligt, svårtolkat och bygger på subjektiva bedömningar.

Hur vet vi till exempel om chefer och arbetsledare har de kunskaper som behövs för att både förebygga och hantera ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling, eller om de kan omsätta dessa kunskaper i praktiken? Hur vet vi när ohälsosam arbetsbelastning uppkommer och om krav och resurser är i balans?

Det sociala klimatet på arbetsplatsen kan bara i begränsad utsträckning styras endast av arbetsgivaren. Varje individ är en del i ett övergripande socialt sammanhang vid arbetsplatsen.

Föreskrifter som är belagda med sanktionsavgifter måste vara förutsebara, enkla, tydliga, fria från vaga formuleringar och tolkningsutrymme samt vara kopplade till hög risk för arbetstagare att

drabbas av ohälsa eller olycksfall. Det är viktigt att grundläggande krav och kriterier inte frångås. En sanktionsavgift får tas ut oavsett om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. För att kunna utdöma en sanktionsavgift krävs ingen prövning i skuldfrågan utan endast ett konstaterande av att regeln överträtts. Regler som ger utrymme för tolkning lämpar sig inte för ett så kallat strikt ansvar som sanktionsavgifter innebär. Bestämmelser om organisatorisk och social arbetsmiljö och systematiskt arbetsmiljöarbete lämpar sig inte för oprecisa och svårtolkade regler. Reglerna måste vara rättssäkra.

Om föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö samt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete ska beläggas med sanktionsavgifter behöver föreskrifterna bli än mer detaljerade och specifika. En högre detaljeringsgrad riskerar att försvåra tillämpningen ännu mer än i dag. Det skulle bidra till ökade administrativa krav på arbetsgivaren och även försvåra den lokala samverkan. Fremia avstyrker förslaget.

Den pedagogiska dimensionen som inspektörer vid Arbetsmiljöverket behöver balansera på mellan straff och stöd för att motivera arbetsgivare att genomföra förbättringar i arbetsmiljöarbetet behöver också beaktas. Fremia tror mer på "morot" än "piska". Företrädare för arbetsgivaren bör få att inse vikten av att följa reglerna för att få en effektiv och välfungerande verksamhet snarare än att beläggas med sanktionsavgift i efterhand.

Fremias bestämda uppfattning är att hjälp och stöd i arbetsmiljöarbetet är den absolut bästa vägen för regelefterlevnad. Det ger även förståelse om vad som behöver göras för ett bestående gott och ändamålsenligt arbetsmiljöarbete på sikt. Att som arbetsgivare få möjlighet till rättelse med information och stöd för uppgiften är ett steg i rätt riktning. De krav som Arbetsmiljöverket ställer i sina inspektionsmeddelanden följs i stor utsträckning. Först därefter bör föreläggande eller förbud vara det huvudsakliga tillvägagångssättet och enligt Fremia tillräckligt att använda från myndighetens sida.

Vår övertygelse är att sanktionsavgifter inte leder till bättre arbetsmiljö även om det handlar om angelägna frågor som i dag är belagda med avgifter, exempelvis missad besiktning av tryckkärl. Det är även oklart om policy- och måldokument leder till ökad regelefterlevnad eller en förbättrad arbetsmiljö. Det är viktigt med evidens om vilken effekt olika bestämmelser inom arbetsmiljöområdet har på det lokala arbetsmiljöarbetet. Vad vi känner till finns ingen forskning som visar på den direkta kopplingen mellan

befintliga arbetsmiljöföreskrifter och en god arbetsmiljö vid arbetsställena.

Vi känner till att Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Mynak, har gjort en beställning för att undersöka effekter av införandet av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet. Rapporten, som professor emeritus Lennart Svensson vid Linköpings universitet med flera har arbetat med har dock inte publicerats. Mynak har nu bestämt sig för att göra ett omtag i frågan. Bland annat för att det fanns för lite data för att kunna utvärdera effekterna på ett bra sätt. Det går alltså inte att svara på frågan om sanktionsavgifter har haft effekt på arbetsmiljön.

Vår uppfattning är att förbättringar i frågor som berör den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och systematiskt arbetsmiljöarbete bäst kan ske genom mer information, erfarenhetsutbyte, tips och exempel på hur man kan arbeta med dessa frågor. Arbetet ska ske i samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud. Här kan förutom parterna på arbetsmarknaden även Arbetsmiljöverket bidra med viktigt stöd till arbetsgivare så att arbetsgivare hittar vägar till att göra rätt.

Vi förordar arbetsmiljöarbete som utgår från ett helhetsperspektiv, det vill säga omfattar fysiska, psykologiska och sociala faktorer som har betydelse för arbetsmiljön. Ett sådant arbete måste även utgå från verksamhetens förutsättningar och möjligheter. Reglerna för arbetsmiljöarbete behöver vara enkla, tydliga, förutsägbara och lätta att tillämpa.

Våra medlemmars ständigt pågående arbete med att utveckla organisation, ledarskap och medarbetarskap är väsentliga faktorer för verksamhetens framgång och medarbetarna är i princip det viktigaste kapitalet som arbetsgivaren har. Att erbjuda en attraktiv arbetsmiljö utgör därmed en självklarhet för de arbetsgivare som är organiserade hos oss. Frågor om hur arbetstagare mår i sitt arbete och klarar av sina arbetsuppgifter under de förutsättningar som gäller i arbetet är angelägna och komplexa frågor som kräver sin insats av arbetsgivare. Även hur chefer och arbetsledare klarar av att vara goda ledare i arbetet har betydelse för detta. Våra medlemmar arbetar löpande med att bygga kunskap och ge stöd till sina chefer och arbetsledare för att på bästa sätt möta de utmaningar som finns i arbetet och leva upp till arbetsmiljölagens intentioner. I de fall Fremias medlemmar inte följer arbetsmiljöregler handlar det snarare om andra faktorer än ovilja att följa reglerna. Det är svårt att navigera bland den stora mängd arbetsmiljöregler som i dag finns. Regelverket inom arbetsmiljöområdet behöver

renodlas och förenklas, snarare än att göras än mer komplext. Givetvis utan bekostnad av skyddsnivå och säkerhet.

Arbetsgivares arbetsledningsrätt

Den grundläggande rätten för arbetsgivare att leda, fördela och organisera arbetet är något vi starkt värnar om. Att införa ännu fler sanktionsavgifter i Arbetsmiljöverkets föreskrifter innebär ingrepp i denna rätt. Speciellt i delar som ingår i föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö så som organisation, bemanning, kommunikation, grad av inflytande, fördelning av arbetsuppgifter och krav, resurser, ansvar, arbetstidsförläggning, arbetsmängd, bemanning, dubbelbemanning, tillgänglighet och arbetsmängd. Konflikt i dessa frågor kan även uppstå gentemot arbetsrättslig lagstiftning och regleringar i kollektivavtal. Vi ställer oss mycket kritiska till varje sådant ingrepp i arbetsgivarens grundläggande rätt i dessa frågor.

Arbetsgivares möjlighet att påverka arbetstagarnas organisatoriska och sociala arbetsmiljö handlar ibland om att konflikt uppstår mellan olika lagstiftningar. Här kan nämnas exempelvis skollagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), livsmedelslagen och patientsäkerhetslagen, med andra tillsynsmyndigheter än Arbetsmiljöverket. Inom flera yrken inom välfärden, exempelvis inom skolan, har allt högre krav på administration ställts, vilket påverkar arbetsbelastningen. En verksamhet har många olika lagstiftningar att förhålla sig till och anpassa sig efter. Flera yrkesgrupper har dessutom legitimationer som ställer höga krav på att arbetsuppgifter hanteras på ett korrekt sätt. Dessa arbetsmiljöproblem åtgärdas inte genom fler sanktionsavgifter.

Svårt med rättssäker tillsyn

Den modell för sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket tillämpar i sina föreskrifter vad gäller differentierade avgifter är bristfällig. Ett exempel på detta är: En arbetsgivare har många mindre arbetsställen utspridda över landet. På ett av arbetsställena har en sanktionsbelagd bestämmelse inte efterlevts. Då beräknas sanktionsavgiftens belopp på hela organisationens antal sysselsatta, inte avgränsat till antalet sysselsatta vid arbetsstället där bristen fanns. Denna situation upplevs som både orättvist och orimlig.

Fremia anser att en avgift som har stora likheter med straff inte bör utformas på så långt avstånd från lagstiftaren. Detta även om sanktionsavgiften är nära förbunden med den materiella bestämmelsens utformning. Användningen av sanktionsavgift med strikt ansvar för arbetsgivare ställer höga krav på tydlighet hos den sanktionerade bestämmelsen. Arbetsmiljöverkets föreskrifter har

varken passerat Lagrådet eller riksdagen innan beslut om dessa fattats. Enligt nuvarande ordning upprättar Arbetsmiljöverket ett regelsystem innehållande sanktioner med stor inverkan på den enskilde, vilket Fremia inte anser vara ett rättssäkert tillvägagångssätt.

Fremia har tidigare motsatt sig ökad användning av sanktionsavgifter bland annat med hänvisning till att vi ser stora risker för minskad rättssäkerhet för ett system som innebär ett strikt ansvar för arbetsgivare. Enkelhet, förutsägbarhet och tydlighet är nödvändigt för bestämmelser om sanktionsavgifter. Eventuella otydligheter går inte att försvara med att arbetsgivare har möjlighet till domstolsprövning. Ett system med vaga bestämmelser skulle sätta rättssäkerheten ur spel. Detta främst för små och medelstora verksamheter som inte alltid har någon vana att föra sin egen talan eller heller håller sig med juridiska företrädare. Att ifrågasätta en sanktionsavgift är i princip omöjligt utan juridisk hjälp. Det är inte rimligt att på grund av otydligheter lägga en sådan börda på arbetsgivare.

Det finns risk för att förvaltningsdomstolarna får många överklaganden om ytterligare regler på sanktionsavgifter när det saknas tillräcklig tydlighet om vad som är rätt eller fel. Ökad administration och belastning på domstolväsendet motverkar syftet med sanktionsavgifter.

Utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet

Utredningen föreslår ändring i 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen om företagshälsovård på så sätt att arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Utredningen föreslår även att 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen ändras vad gäller de frågor som skyddskommittén ska behandla och som handlar om företagshälsovård. Förslaget handlar om ett tillägg som säger att företagshälsovård anlitas särskilt vad gäller det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Utredningen beskriver att det i dag finns brist på tillgänglighet till företagshälsovård i hela landet. Det råder akut kompetensbrist för flera yrkeskategorier kopplade till företagshälsorna. Mindre verksamheter har på grund av kostnaden dessutom svårt att anlita tjänster från företagshälsorna.

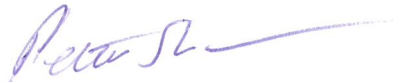
Fremia vill observera utredningen på att det även finns annan sakkunnig hjälp för arbetsgivare att anlita än företagshälsovård,

exempelvis organisationskonsulter och olika kunskapsorganisationer som kan erbjuda hjälp till arbetsgivarens verksamhet.

Fremia är generellt positiv till att användningen av företagshälsövård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ökar. Det finns dock oklarheter om vad det nya stycket som utredningen föreslår ska införas i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen innebär. Oklarheten ligger i hur bedömning ska göras och hur den nya bestämmelsen kan komma att tillämpas i praktiken. Därav avstyrker Fremia förslaget.

Det måste även fortsättningsvis vara upp till varje arbetsgivare att avgöra vilket behov av extern sakkunnig hjälp som behövs i arbetsmiljöfrågor och arbetsmiljöarbetet.

Med vänlig hälsning



Petter Skogar
Vd, Fremia



Kerstin Wrisemo
Arbetsmiljöexpert, Fremia